PATRIMOINES

SIXIÈME EXPOSÉ ANNUEL

ÉCONOMIQUE

Patrimoines

La Bibliothèque nationale du Canada a catalogué cette publication de la façon suivante :

Conseil économique du Canada

Exposé annuel – Conseil économique du Canada

1er – 1964–
Chaque livraison a aussi un titre distinct.
Publ. aussi en anglais sous le titre : Conseil économique du Canada. Annual Review.
ISSN 0706-7941

1. Canada – Conditions économiques – Périodiques.
2. Canada – Politique économique – Périodiques.

HC111.E2814 330.971'005 C75-72724-1

Patrimoines

Conseil économique du Canada
Vingt-sixième Exposé annuel
1989

90-01312/

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue EC21-1/1989F
ISSN 0706-7941

Table des matières

Membres du Conseil économique du Canada		**vii**
Avant-propos		**ix**
1	**Un patrimoine amoindri**	**1**
2	**Le Canada et l'économie mondiale**	**7**
	L'évolution récente de la conjoncture internationale	7
	Le contexte macro-économique	9
	La compétitivité de l'industrie canadienne	12
	Le futur contexte commercial	18
	Conclusion	20
3	**À moyen terme : rééquilibrer la situation financière**	**23**
	L'héritage budgétaire	24
	Les perspectives à moyen terme	26
	Le scénario de référence canadien	28
	Les options extérieures	30
	Une solution canadienne possible	32
	Pour profiter de la politique américaine	33
	Conclusion	34
4	**La situation des générations actuelles**	**37**
	Évolution du revenu et de la richesse	37
	Emploi et salaires : des écarts qui se creusent	41
	Le chômage	42
	Salaires et traitements	43
	Les avantages sociaux	48
	Les pensions privées	48
	L'héritage	50
	Conclusion	51
5	**Les besoins des générations futures**	**53**
	Un cadre conceptuel	53
	Les tendances démographiques	55
	Les simulations démographiques	56
	Les conséquences du vieillissement de la population	58
	L'environnement et les ressources – considérations d'ordre qualitatif	61
	Les réserves de ressources naturelles	61
	La qualité de l'environnement	63
	D'une génération à l'autre	64
	Le difficile choix des politiques	65

6 Pour améliorer le patrimoine **67**
Le ralentissement de la productivité 67
Une responsabilité à l'égard des prochaines générations 69
Les cibles à atteindre par un recentrage des politiques 70
Conclusion 73

Commentaires et dissidence **75**

Appendice **77**

Notes **83**

Liste des tableaux, des graphiques et des figures **87**

Liste des collaborateurs **91**

Ce document reflète les vues des membres du Conseil économique du Canada; on y trouvera toutefois, à la fin, des commentaires de William Mackness et une opinion dissidente conjointe de Diane Bellemare et Marcel Pepin.

Membres du Conseil économique du Canada

JUDITH MAXWELL, présidente
CAROLINE PESTIEAU, présidente associée et directrice
HARVEY LAZAR, président associé et directeur

MILLER H. AYRE
Président-directeur général
Ayre's Limited
St. John's

DIANE BELLEMARE
Professeure
Département des sciences économiques
Université du Québec à Montréal
Montréal

JALYNN H. BENNETT
Vice-présidente, Expansion des opérations
La Compagnie d'assurance-vie Manufacturers
Toronto

ALAN A. BORGER
Président
Ladco Company Limited
Winnipeg

JACQUES BOUGIE
Président et chef des opérations
Alcan Aluminium Limitée
Montréal

DIAN COHEN
Présidente
Productions Dian Cohen
Toronto

THOMAS J. COURCHENE
Directeur
School of Policy Studies
Queen's University
Kingston

LÉON COURVILLE
Vice-président exécutif
Banque nationale du Canada
Montréal

ALIX GRANGER
Vice-présidente
Pemberton, Houston, Willoughby, Inc.
Vancouver

YVES GUÉRARD
Président
Groupe Sobeco Inc.
Montréal

CHESTER A. JOHNSON
Président du conseil et directeur général
Western Pulp Inc.
Vancouver

WILLIAM MACKNESS
Doyen
Faculté d'administration
Université du Manitoba
Winnipeg

MARCEL PEPIN
Professeur
École de Relations industrielles
Université de Montréal
Montréal

BARTLETT B. ROMBOUGH
Président et chef de la direction
PanCanadian Petroleum Limited
Calgary

STEVE A. STAVRO
Président
Knob Hill Farms Ltd.
Scarborough

KEN W. STICKLAND
Président
KenAgra Management Services Ltd.
Edmonton

NORMAN E. WALE
Vice-président, Relations avec
les investisseurs et l'industrie
Canadien Pacifique Limitée
Montréal

H. GRAHAM WILSON
Vice-président et secrétaire
Dofasco Inc.
Hamilton

Avant-propos

À l'approche du XXI[e] siècle, le Conseil a jugé opportun de se pencher sur l'héritage que les générations antérieures ont laissé aux Canadiens d'aujourd'hui et sur celui que la génération actuelle léguera à ses enfants et petits-enfants.

Au début du siècle, le Canada comptait à peine 5 millions d'habitants, dont un tiers avaient moins de 15 ans et 5 % seulement étaient âgés de 65 ans et plus. Le pays était essentiellement rural et 40 % de la population active vivait dans des fermes. Pour se rendre d'une ville ou d'un village à l'autre, il fallait suivre un chemin de terre battue, prendre un train à vapeur ou emprunter un cours d'eau. La plupart des gens menaient une vie austère. Même dans les grandes villes, les tâches domestiques étaient nombreuses; moins d'une femme sur six faisait partie de la population active. Seule une minorité d'enfants continuaient d'étudier après l'école primaire. À la ferme, les tâches étaient sans fin; dans les manufactures et les métiers de service, on travaillait souvent 10 heures par jour, six jours par semaine. En période de difficulté économique ou personnelle, il fallait compter sur les amis, les voisins, la famille, l'Église ou l'hospice local. L'espérance de vie était d'environ 50 ans.

À cette époque, le Canada appartenait à l'empire britannique, et les grandes nations européennes exerçaient une domination coloniale sur une grande partie de l'Afrique et de l'Asie. Dans les deux guerres mondiales qui devaient éclater par la suite, des soldats canadiens ont lutté courageusement pour défendre la liberté et l'indépendance politiques.

Aujourd'hui, la situation est fort différente. Le Canada est un pays de 26 millions d'habitants, dont la plupart sont concentrés dans de grandes agglomérations urbaines. Les Canadiens ont connu 40 ans de paix, et l'expérience leur a appris que la prospérité matérielle ne s'obtient pas par la conquête ou l'acquisition de colonies, mais bien par le savoir, l'esprit d'entreprise et l'utilisation judicieuse de la science et de la technologie.

La révolution technique est une des constantes de ce siècle : le moteur à combustion a totalement transformé, en les accélérant, les moyens de transport; l'électricité a apporté la lumière dans les villes et les foyers; les télécommunications ont aboli les distances; les nouveaux médicaments et les nouvelles technologies médicales ont considérablement allongé l'espérance de vie et permis la planification familiale.

En tant que société, les Canadiens ont pris la décision politique de partager les coûts des soins de santé, de l'éducation et de la sécurité du revenu en se donnant des programmes publics dans toutes les régions du pays. Cette évolution est allée de pair avec un élargissement considérable du rôle de l'État, qui influe maintenant sur la vie et le revenu de chaque Canadien. Malgré les coûts et les défauts de l'appareil de réglementation, la société canadienne est probablement plus juste et plus soucieuse aujourd'hui du bien-être de la collectivité.

Ainsi, les générations actuelles, en cette fin de siècle, se préparent à léguer une société plus riche, dans laquelle les connaissances et les compétences des hommes et des femmes

sont utilisées de façon plus équilibrée et productive. En revanche, il s'agit également d'une société dans laquelle les liens familiaux se sont affaiblis. Et si les problèmes de la guerre, de l'accès aux soins de santé et de l'insécurité financière sont moins graves qu'autrefois, ceux liés à la rupture familiale, à la drogue, à la criminalité et à la pollution de l'environnement ont empiré.

Il reste que chaque génération connaît des problèmes qui lui sont propres. À mesure que la population vieillit, la nature des besoins et des problèmes changera, comme nous le verrons au chapitre 5. En 2040, la pyramide des âges d'il y a 100 ans aura été pratiquement inversée; les Canadiens de plus de 65 ans seront beaucoup plus nombreux que ceux de moins de 20 ans.

Mais que nous réservent les prochaines années ? Les Canadiens de la génération du *baby boom* accèdent à des postes de commande et prennent des décisions qui détermineront la qualité de vie de leurs enfants, ainsi que la leur durant leurs années de retraite (chapitre 4). Ils sont aux prises avec une dette publique énorme à une époque où les taux d'intérêt réels n'ont jamais été aussi élevés (chapitre 3). En outre, d'après les projections du Conseil, ils dirigent une économie qui est relativement bonne si on la compare à celle des autres pays, mais dont la croissance reste timide (chapitres 2 et 3).

Dans notre Exposé de cette année, nous nous penchons sur ce patrimoine qui ne manque pas d'être préoccupant. Au cours des années qui viennent, nos dirigeants politiques et nous, en tant que citoyens, devrons porter un regard éclairé sur l'avenir et faire preuve de détermination si nous voulons léguer un héritage plus riche aux générations de Canadiens qui nous suivront.

* * * * *

Ce Vingt-sixième Exposé annuel a été préparé sous la direction de Robert Jenness, conseiller principal du Conseil; Ross Preston, directeur principal de recherche, a coordonné les projections démographiques et les simulations des perspectives à moyen terme. Au nom des membres du Conseil, je tiens à souligner l'importance de leurs analyses et le soin avec lequel ils ont su tenir compte des opinions exprimées par les membres du Conseil au cours des débats animés qui façonnent chaque année le contenu de l'Exposé annuel.

Judith Maxwell
Présidente

Patrimoines

AVIS AU LECTEUR

Nous avons utilisé dans les tableaux les symboles suivants, employés par Statistique Canada :

..	chiffre non disponible
...	n'ayant pas lieu de figurer
– –	infime
–	néant ou zéro
p	chiffres préliminaires.

Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total.

1 Un patrimoine appauvri

> Pour ceux qui font les politiques, les décisions les plus difficiles ne sont pas celles qu'ils doivent prendre d'urgence en période de crise, mais plutôt celles qui sont politiquement impopulaires et qui peuvent être éludées jusqu'à ce qu'éclate la crise.
>
> *The Economist*, 1er juillet 1989

Au Canada, les artisans de la politique économique font aujourd'hui face aux deux types de décisions qui viennent d'être évoquées. Ils doivent en effet s'attaquer d'urgence à des problèmes comme le déficit du gouvernement fédéral, mais aussi à une foule d'autres questions qui influeront sur le bien-être des générations futures et dont la solution sera beaucoup plus facile si les bonnes décisions sont prises dès maintenant.

Dans le présent Exposé, nous traitons de ces deux genres de questions. Après quelques réflexions sur les changements qui transforment actuellement l'activité économique partout dans le monde, nous présentons des faits laissant entrevoir que les patrimoines – en particulier l'état de l'économie et de l'environnement naturel – que les Canadiens d'aujourd'hui légueront aux générations futures ne leur permettront peut-être pas d'améliorer leur niveau de vie comme cela s'est fait dans les dernières décennies. Mais nous nous penchons également sur les choix à faire pour corriger certains déséquilibres dès *maintenant*, afin de créer un environnement qui tienne compte des préoccupations à long terme.

Les Canadiens entrent dans les années 90 poussés par le changement économique qui se produit à l'échelle de la planète. Les frontières nationales ne constituent plus des obstacles pour le commerce; de plus en plus, les décisions en matière d'investissement et d'épargne sont fondées sur des analyses internationales de l'avantage comparatif, du risque et de la rentabilité. Inéluctablement, les impératifs du commerce mondial engendrent de nouvelles alliances contractuelles. Maintenant que les connaissances, la technologie et les capitaux ne connaissent plus de frontières, les gouvernements ne peuvent plus formuler leur politique économique sans tenir compte des contraintes que leur impose une interdépendance de plus en plus grande, ni des répercussions de leurs décisions à l'extérieur de leur pays. Que les Canadiens le veuillent ou non, l'intensification de la concurrence à l'échelle mondiale, de pair avec les progrès de la science et de la micro-électronique, raccourcissent le cycle de vie des produits et des procédés de production, ce qui n'est pas sans conséquences pour les emplois et les compétences liés à la production des biens et services. Il se pourrait donc que les années 80 lèguent aux Canadiens un marché du travail où les carrières seront caractérisées par des changements sporadiques, des périodes de recyclage et un peu moins de sécurité d'emploi.

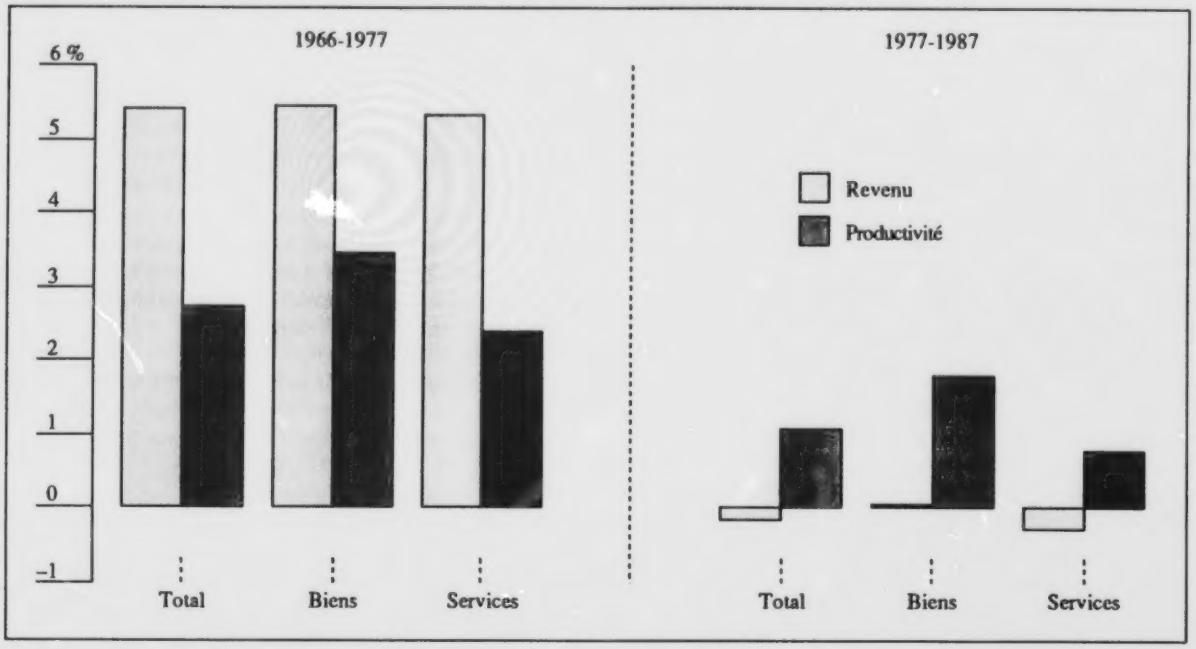
Cette évolution a-t-elle favorisé la croissance de la productivité des travailleurs ? Contre toute attente, non. Il est en effet établi que, depuis 15 ans, l'accroissement de la productivité ralentit dans tous les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Plusieurs raisons ont été avancées pour expliquer ce ralentissement. Ainsi, certains observateurs prétendent que le phénomène était peut-être inévitable dans des pays où l'économie, parvenue à maturité, mobilise des équipements et des compétences à la fine pointe du progrès technologique et scientifique, et où la consommation privilégie les services au détriment des biens. Quoi qu'il en soit, aux États-Unis – pays qui conserve toujours une certaine avance sur les autres en matière de *niveaux* de productivité globale et de revenu par habitant –, le taux de *croissance* annuel de la production réelle par personne employée est actuellement inférieur à 1 %. Au Canada, il s'est maintenu à un peu plus de 2 % durant la reprise conjoncturelle de 1983 à 1987, mais, selon nos projections, il fléchira pour se maintenir aux alentours de 1 % ou moins au cours des prochaines années.

La compétitivité internationale du Canada dans les industries de ressources (y compris dans la plupart des secteurs agricoles) demeure solide. Mais depuis quelque temps, la croissance mesurée de la productivité du secteur manufacturier ralentit, ce qui, dans l'ensemble, freine l'amélioration du niveau de vie des travailleurs canadiens et réduit la marge de manœuvre dont disposent les gouvernements pour s'attaquer aux disparités régionales et aux questions à caractère social (graphique 1-1).

En ce qui concerne les affaires internes du Canada, nous concentrons cette année notre attention sur les considérations d'équité entre les générations. D'une façon générale, nos parents étaient beaucoup plus fortunés que ne l'étaient leurs parents au moment de prendre leur retraite.

Graphique 1-1

Croissance annuelle moyenne du revenu réel du travail et de la productivité, Canada, 1966-1987



SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada.

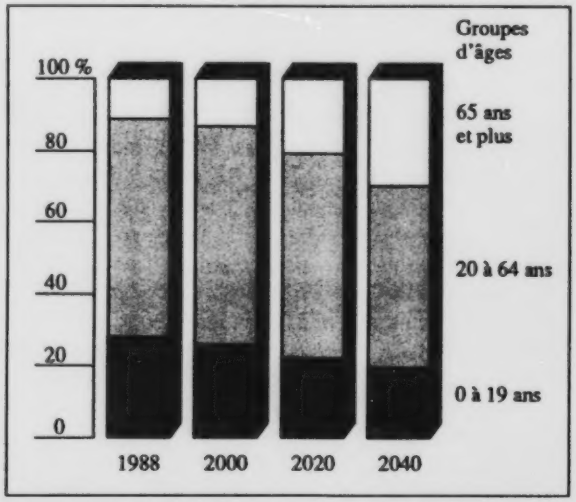
Aujourd'hui, cependant, à moins que la performance économique du pays ne s'améliore considérablement, nos enfants ne peuvent espérer avoir réalisé qu'une amélioration modeste de leur situation, par rapport à la nôtre, lorsqu'ils arriveront à l'âge de la retraite, même si les deux membres du couple travaillent à plein temps pendant une bonne partie de leur vie. On peut même affirmer qu'à cette étape de leur vie, la situation de plusieurs d'entre eux sera moins bonne que celle de leurs parents. La déception qui en résultera risquera d'engendrer de nouveaux problèmes sociaux, de susciter de nouvelles revendications auprès de l'État et de déclencher de nouveaux conflits de travail.

Certes, les questions liées à l'équité entre les générations – et, bien sûr, à l'intérieur d'une même génération – demeurent une préoccupation, quel que soit l'accroissement de la productivité. Quand celui-ci est soutenu, il est plus facile pour l'État et les citoyens de composer avec les multiples revendications de partage de la richesse nationale, mais ce n'est jamais certain.

Le vieillissement de la population canadienne est un facteur qui vient compliquer la situation. Alors qu'aujourd'hui

Graphique 1-2

Composition de la population canadienne, selon les groupes d'âges, 1988-2040



SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada.

11 % de la population est âgée de 65 ans et plus, cette proportion grimpera à 21 % au cours des trois prochaines décennies pour atteindre 30 % en 2040, à moins que des modifications radicales ne soient apportées à la politique d'immigration (graphique 1-2).

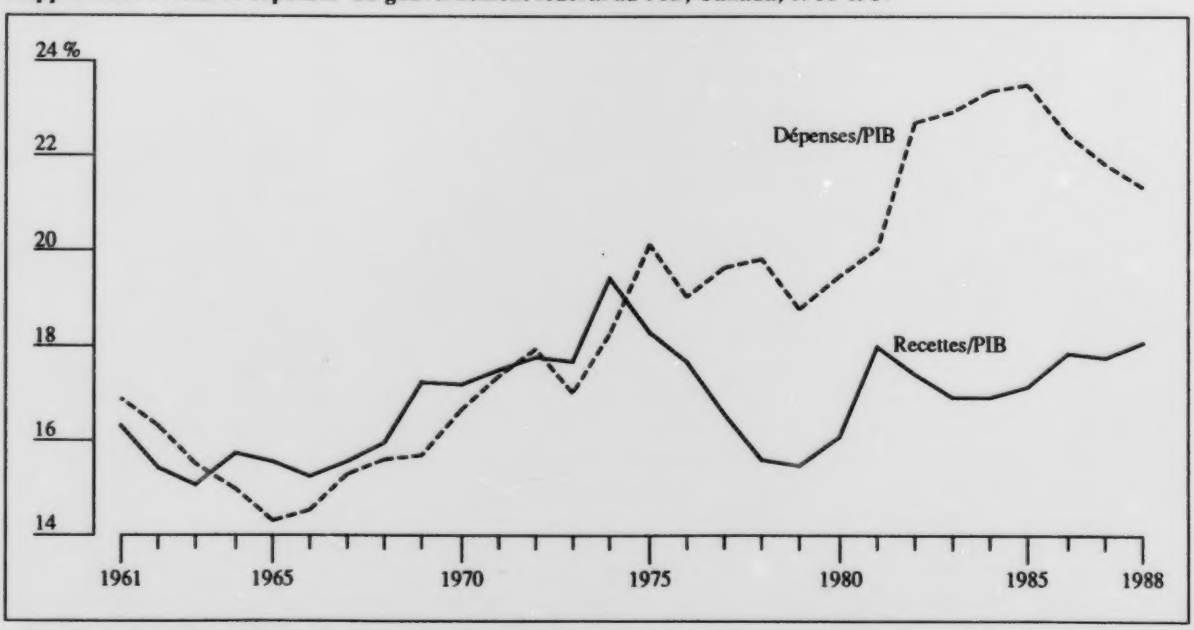
Autre considération tout aussi importante, en supposant qu'il ne se produise pas d'augmentation considérable du taux de fécondité, une fois que la génération du *baby boom* de l'après-guerre aura commencé à prendre sa retraite, la proportion de la population en âge de travailler diminuera rapidement. Une question se pose alors : est-ce que, à l'avenir, les Canadiens en âge de travailler seront en mesure de financer les pensions, les soins de santé et les autres besoins d'une population âgée dont la proportion augmentera ? Et accepteront-ils de le faire ? La réponse dépendra dans une très large mesure de la vigueur avec laquelle la productivité annuelle et le revenu réel progresseront au cours des prochaines décennies.

Au-delà du patrimoine financier, on s'inquiète de plus en plus de l'état de l'environnement dont hériteront nos enfants et nos petits-enfants. Les Canadiens doivent depuis longtemps une bonne partie de leur bien-être aux richesses naturelles de leur pays et ils se rendent bien compte, maintenant, que rien ne peut remplacer l'air pur, l'eau pure, ou le calme de la nature. À cet égard, comme à bien d'autres, l'État, les entreprises et les particuliers partagent la responsabilité de gérer et de préserver de leur mieux le patrimoine naturel du pays.

Politiquement, ces domaines ne se prêteront peut-être pas à des décisions faciles, étant donné qu'ils débouchent sur des questions comme les responsabilités individuelles par rapport à celles de l'État, et les revendications des différentes générations. Une réserve s'impose ici, cependant. Comme l'indique le graphique 1-2, la proportion de Canadiens qui travaillent ne devrait diminuer que très légèrement au cours des 30 prochaines années, et leur nombre devrait même augmenter en chiffres absolus. Or, la plupart de ceux qui prendront leur retraite vers 2020 commencent leur carrière aujourd'hui. Ils ont donc le temps, individuellement et collectivement, de pourvoir à leurs besoins futurs – soins de santé, logement et soins en institution – en prenant assez tôt des décisions éclairées qui leur permettront de préserver la qualité de l'environnement, d'accroître leurs épargnes et d'améliorer leurs conditions de vie durant leurs années de vieillesse. En affrontant aujourd'hui les réalités démographiques de demain, les Canadiens ont la possibilité de faire des choix raisonnables pouvant

Graphique 1-3

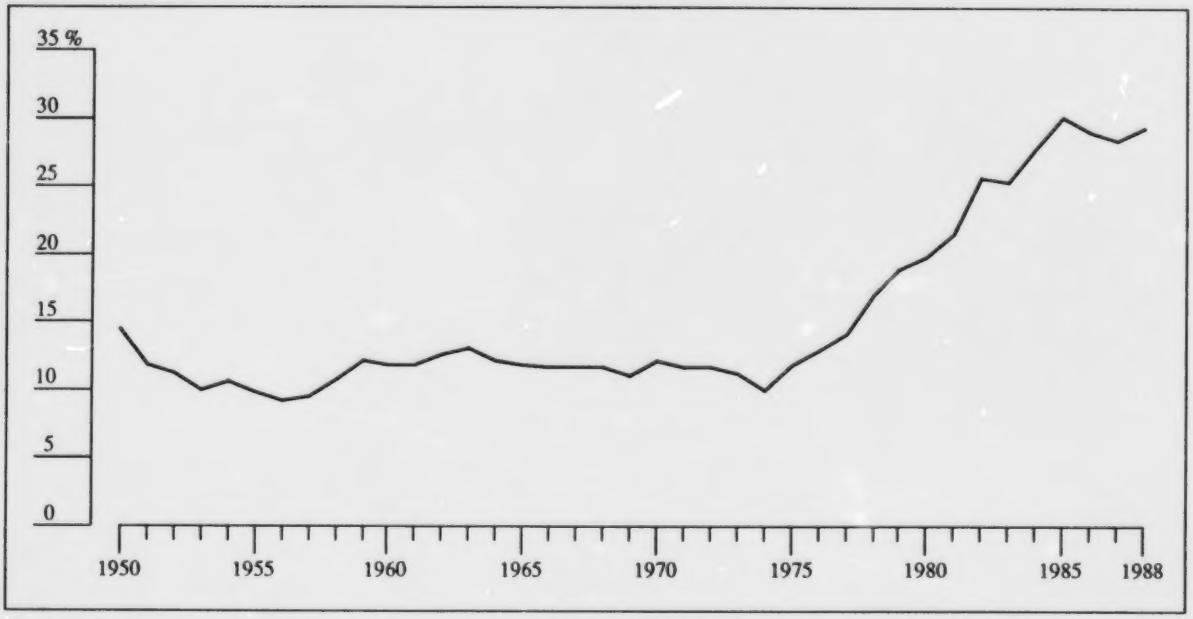
Rapport des recettes et dépenses[1] du gouvernement fédéral au PIB, Canada, 1961-1987



1 Les dépenses englobent les dépenses courantes et les investissements.
SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données des Comptes nationaux.

Graphique 1-4

Rapport des versements d'intérêts aux recettes fédérales, Canada, 1950-1988



SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada (base de données CANSIM).

leur éviter d'avoir plus tard à traverser des périodes de crise. Ces choix seront plus ou moins difficiles, selon que la performance de l'économie sera favorable ou non, et selon le degré de prudence avec lequel les gouvernements fédéral et provinciaux assumeront leurs responsabilités budgétaires et fiscales.

Dans l'Exposé de l'an dernier[1], nous avons souligné la nécessité pour le gouvernement fédéral de recentrer ses politiques budgétaire et monétaire. Le déséquilibre des dépenses par rapport aux recettes, qui dure depuis 1975, est de plus en plus lourd de conséquences pour l'économie (graphique 1-3). La persistance du déficit, aussi bien durant les bonnes que les mauvaises années, montre de façon éloquente à quel point les gouvernements hésitent à s'attaquer sérieusement aux problèmes politiquement délicats jusqu'à ce que ceux-ci prennent des proportions de crise, en l'occurrence, jusqu'à ce que le coût du service de la dette ait atteint un niveau tel qu'il absorbe une proportion énorme et croissante des recettes fédérales (graphique 1-4). Jamais dans l'histoire moderne l'intérêt sur la dette fédérale du Canada n'a absorbé 30 % des recettes, pas même après la Deuxième Guerre mondiale, alors que la dette était supérieure au PIB annuel. Jamais auparavant le service de la dette n'a accaparé les dépenses fédérales au point d'enlever à peu près toute marge de manœuvre au gouvernement pour instaurer ou amplifier des programmes destinés à répondre aux besoins des Canadiens dans les diverses parties du pays.

C'est pourquoi, au seuil des années 90, le Conseil se penche sur les points suivants :

- Le retour à un budget fédéral équilibré, lequel favorisera un environnement macro-économique qui, conjugué aux mesures appliquées par le gouvernement pour promouvoir la concurrence, devrait laisser jouer les forces du marché de façon plus efficace et encourager les entreprises à réagir favorablement aux nouvelles possibilités créées par l'Accord canado-américain de libre-échange et les négociations de l'*Uruguay Round*.

- La séparation apparente du marché du travail en deux catégories nettement opposées : celle des emplois spécialisés, qui sont bien rémunérés et offrent une sécurité relativement bonne; et celle des emplois mal rémunérés, précaires ou « cul-de-sac », qui offrent peu de perspectives d'avancement matériel ou professionnel.

• La nécessité de prévoir l'application de mesures à long terme visant à aider un nombre croissant de personnes âgées et à préserver la qualité de l'environnement.

Par-dessus tout, nos recherches nous amènent à insister sur la nécessité de relever le taux de croissance de la productivité à la fois dans le secteur public et dans le secteur privé, de manière à contribuer à l'augmentation des revenus réels, à l'équilibre régional et au plein emploi. Si nous ne prenons pas de nouvelles initiatives pour améliorer la performance économique du Canada, nous risquons de léguer à nos enfants un patrimoine plus pauvre que celui dont nous avons nous-mêmes hérité.

2 Le Canada et l'économie mondiale

Dans notre Exposé de l'année dernière, nous avons signalé trois grands problèmes de l'économie mondiale dans les années 80 qui persisteraient dans la décennie suivante : les déséquilibres commerciaux, dont témoignent les énormes déficits du compte courant aux États-Unis et les excédents importants au Japon et en Allemagne de l'Ouest; l'insuffisance de l'épargne aux États-Unis qui, liée au déficit budgétaire du gouvernement américain et à l'importance des États-Unis sur les marchés financiers mondiaux, a poussé les taux d'intérêt à des niveaux très élevés; et, enfin, le sort des pays du Tiers-Monde, où le service de la dette est si accablant – sans parler du poids énorme de la dette proprement dite – qu'il suffit à faire baisser le niveau de vie de la population.

L'évolution récente de la conjoncture internationale

Depuis la publication du Vingt-cinquième Exposé annuel, il y a, certes, de bonnes choses à signaler. En effet, les exportations américaines sont à la hausse, le déficit fédéral américain diminue et la stratégie de réduction volontaire de la dette préconisée par le secrétaire au Trésor américain, Nicholas Brady, connaît un regain de popularité depuis la conclusion, plus tôt cette année, de l'accord entre le Mexique et ses 15 principales banques prêteuses. Mais là doit s'arrêter notre enthousiasme car ces progrès – il faut bien le dire – ont été plutôt limités. Les déséquilibres du compte courant demeurent énormes, le déficit fédéral américain n'a diminué, en fait, qu'en apparence, le fardeau de la dette du Tiers-Monde continue à s'alourdir et les banques commerciales, qui détiennent environ 60 % de la dette des plus gros débiteurs, n'ont manifesté jusqu'à maintenant qu'un appui limité au plan Brady, lequel prône la radiation de prêts et la réduction des taux d'intérêt.

Mais ce que les années 80 nous auront laissé peut-être de plus marquant, c'est la transformation qui a fait des États-Unis – jusque-là principal pays prêteur – le plus grand débiteur du monde. Certes, les États-Unis continuent d'occuper leur place prédominante dans l'économie mondiale, et leurs multinationales sont fort actives en Asie et en Europe. Mais alors que de 1975 à 1980, ils étaient la source de 42 % de l'ensemble des investissements directs étrangers, ce pourcentage est tombé à 19 % entre 1981 et 1985, soit en fait moins que le Royaume-Uni. Les flux nets d'investissement faisant appel aux compétences, à la technologie et aux capitaux américains et qui ont alimenté la relance du Japon et de l'Europe de l'après-guerre et même suscité les réactions nationales décrites dans *Le défi américain* de Jean-Jacques Servan-Schreiber vont désormais en sens contraire. Les États-Unis sont maintenant les destinataires de transferts nets de capitaux, dont l'Europe et le Japon sont les principales sources.

La plus grande partie des entrées de capitaux aux États-Unis a été investie en titres de créance. Les multinationales étrangères n'ont cependant pas cessé d'augmenter leur capital-actions aux États-Unis par des entreprises conjointes, des acquisitions, des fusions et d'autres initiatives directes. En 1988, par exemple, l'apport des nouveaux investissements directs étrangers aux États-Unis totalisait 65 milliards de dollars US, dont 10 milliards provenaient du Canada. Les investissements étrangers qui ont eu le plus de retentissement sont ceux des Japonais dans la construction automobile aux États-Unis, mais en fait, la majeure partie des investissements directs étrangers récents est allée vers les industries chimiques et pharmaceutiques, les services financiers, l'édition et la publicité. Par ailleurs, les multinationales américaines se sont repliées sur leur marché intérieur afin de revitaliser leurs activités et de pouvoir ainsi mieux exporter et soutenir plus efficacement la concurrence des importations chez elles.

Cette année, le déficit courant des États-Unis devrait atteindre quelque 120 milliards de dollars US et les dépenses fédérales américaines devraient quand même dépasser les recettes de plus de 140 milliards. Il y a très peu d'amélioration à espérer de ce côté sans, d'une part, une augmentation importante des impôts ou une compression des dépenses et, d'autre part, une dévaluation plus marquée du dollar US par rapport au yen et aux monnaies européennes. Bien que la plupart des observateurs prévoient une amélioration du déficit fédéral, tous les systèmes de modélisation mondiale auxquels on a eu recours pour étudier la question des déséquilibres commerciaux – y compris les modèles de l'OCDE, du FMI et de la Banque mondiale – illustrent la persistance du problème du déficit du compte courant américain. Il semble donc fort probable

que les États-Unis continueront d'importer des capitaux jusqu'à la fin du siècle et financeront leur déficit extérieur en attirant principalement l'épargne japonaise et européenne.On peut donc s'attendre non seulement que les taux d'intérêt réels demeurent relativement élevés aux États-Unis, mais, étant donné le poids de ce pays sur les marchés internationaux, qu'il en résulte une hausse des taux d'intérêt nominaux dans d'autres pays déficitaires (comme le Canada) qui comptent sur les entrées de capitaux étrangers et n'ont pratiquement pas d'autre choix, pour les attirer, que de payer les taux mondiaux. Ces facteurs auront de toute évidence des répercussions sur la politique économique du Canada.

Les problèmes des pays en développement sont tout aussi persistants. Ces pays ont vu leur part du commerce mondial tomber de 28 à 20 % depuis 1981, ce qui démontre qu'ils n'ont pas profité de l'expansion de l'économie mondiale des années 80. Le phénomène est attribuable en partie au lourd fardeau de la dette qui les écrase et en partie à la faiblesse des prix des denrées. La situation des pays d'Afrique s'est détériorée, tandis que les pays d'Amérique latine essaient toujours de payer leurs intérêts et de réduire leur dette par toutes sortes de moyens, notamment en convertissant leur dette en capital et en la rééchelonnant. Les problèmes des pays du Tiers-Monde sont en outre aggravés par des disparités extrêmes au niveau du revenu, par une démographie galopante et par des systèmes politiques fragiles.

En Amérique latine, plus particulièrement, l'inflation, les dévaluations et une foule de problèmes intérieurs étouffent la rentabilité potentielle des investissements dans les économies nationales par rapport aux possibilités plus prometteuses que le monde industrialisé offre aux investisseurs. C'est pourquoi l'apport de capitaux privés frais s'est pratiquement tari, ce qui crée un cercle vicieux : sans capitaux étrangers, on ne peut importer de machines et d'équipements neufs, ce qui entrave la croissance économique intérieure et la stimulation des exportations nécessaires pour créer les revenus indispensables au service de la dette. En fait, en raison des paiements d'intérêts énormes qu'ils doivent faire et de l'hémorragie de capitaux dont ils sont affligés, les pays en développement virent à l'heure actuelle des ressources financières nettes aux pays industriels.

On peut entrevoir une lueur d'espoir depuis la conclusion du récent accord américano-mexicain d'allègement de la dette, qui pourrait être élargi à d'autres pays lourdement endettés. Cette entente, même si elle ne constitue qu'une amélioration modeste, est importante dans la mesure où c'est la première fois que des banques commerciales ont consenti à radier au moins une partie de leurs prêts.

D'autres événements et tendances permettent cependant d'espérer davantage. L'expansion en Europe semble s'accélérer, mue par des investissements massifs qui pourraient très bien être faits en prévision de l'intégration économique et institutionnelle que vivra la Communauté européenne après 1992.

En Asie, les économies du bassin du Pacifique sont en plein essor. Au cours de la dernière décennie, plusieurs pays de cette région ont atteint, dans le secteur manufacturier, des taux de croissance de la productivité deux fois plus élevés que ceux des pays de l'OCDE et même davantage, grâce en partie à l'investissement et au savoir-faire des Japonais et à des accords de sous-traitance conclus avec ces derniers. La population de ces pays réunis (si l'on fait exception de la Chine), se chiffre à environ 500 millions d'habitants. Étant donné que cette population est jeune et que ses revenus vont en augmentant, la région voit croître son importance commerciale dans le monde. La main-d'œuvre maîtrise les procédés de fabrication de composantes électroniques, d'automobiles et de pièces, et produit d'autres biens riches en valeur ajoutée qui font concurrence à ceux des pays plus industrialisés. Les négociations de l'*Uruguay Round* qui se déroulent actuellement sous l'égide de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce marqueront sans doute un nouveau pas dans l'affirmation de ces pays comme importants intervenants sur la scène commerciale mondiale.

Le tableau 2-1 illustre l'évolution de la structure des exportations de certains pays du Pacifique entre 1965 et 1986. On constate que le rapport des exportations manufacturières aux exportations totales de marchandises a fortement augmenté et que les pays en question se sont nettement réorientés vers les exportations de machines et de matériel riches en valeur ajoutée, délaissant les produits comme les textiles et les vêtements. Cette réorientation a permis aux pays asiatiques d'améliorer leur productivité, leur croissance économique et leurs revenus réels.

Ils ont en outre fait un pas de géant dans le commerce des produits de haute technologie. Depuis 1971, la part du Japon dans les exportations mondiales de cette catégorie de produits est passée de 8 % à presque 18 % (tableau 2-2), tandis que celle des pays nouvellement industrialisés (PNI) d'Asie est passée de 1,5 % à plus de 8 %. Les États-Unis et l'Europe sont les grands perdants de cette évolution. Quant au Canada, qui n'a jamais été un intervenant d'envergure sur ce marché, il a éprouvé des difficultés à conserver sa place.

Ce qu'il y a de remarquable dans la progression des pays du bassin du Pacifique, c'est qu'elle est en grande partie

Tableau 2-1

Structure des exportations de marchandises, certains pays, 1965 et 1986

En pourcentage

	1965			1986		
	Rapport des exportations manufacturières aux exportations de marchandises	Rapport des textiles et vêtements aux exportations manufacturières	Rapport de la machinerie et du matériel de transport aux exportations manufacturières	Rapport des exportations manufacturières aux exportations de marchandises	Rapport des textiles et vêtements aux exportations manufacturières	Rapport de la machinerie et du matériel de transport aux exportations manufacturières
Canada	36,7	2,7	40,9	59,3	1,7	70,8
États-Unis	64,8	4,6	57,1	74,9	2,7	64,1
Japon	91,2	18,7	34,0	96,7	3,1	66,2
Hongkong	87,1	49,4	6,9	92,1	38,0	22,8
Singapour	34,5	17,4	31,9	65,2	7,7	58,3
Corée du Sud	59,4	45,4	5,0	92,0	27,2	35,9
Thaïlande	4,8	–	–	44,8	33,4	20,1
Malaisie	6,1	–	33,0	35,9	10,4*	72,5
Indonésie	3,8	–	78,7	20,0	20,0	15,0
Philippines	5,4	18,5	–	58,9	11,9	10,2
Chine	..	..	..	64,2	37,4	24,9
Inde	49,1	73,3	2,0	61,6	29,2	16,2

*1985.

SOURCE D'après des données du *Rapport sur le développement dans le monde, 1987* et *1988* et de Nations Unies, *Annuaire statistique du commerce international, 1982*, New York, 1984.

Tableau 2-2

Part des produits de haute technologie[1] dans les exportations mondiales, par pays ou région, 1971-1986

En pourcentage

	1971	1975	1981	1986
Canada	3,5	2,3	2,7	2,6
États-Unis	26,5	24,6	23,6	19,7
Japon	8,0	8,1	14,0	17,6
Communauté économique européenne	46,6	48,0	38,9	37,7
Association européenne de libre-échange[2]	8,7	8,9	6,4	6,5
PNI d'Asie[3]	1,5	3,0	6,1	8,3

1 Entrent dans cette catégorie les produits manufacturés généralement caractérisés par des procédés de production à fort coefficient de R-D. La catégorie haute technologie utilisée ici ne comprend pas les véhicules automobiles à passagers (CTCI 781) et les véhicules de transport de marchandises (CTCI 7821).

2 Autriche, Finlande, Islande, Norvège, Suède et Suisse.

3 Corée du Sud, Taiwan, Hongkong, Malaisie et Singapour.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données dérivées de la base de données sur le commerce mondial de Statistique Canada.

mue par des forces internes. La plupart des pays concernés ont un taux d'épargne intérieure très élevé et tous économisent et investissent proportionnellement plus que le Canada ou les États-Unis (tableau 2-3). En outre, leur part des investissements directs étrangers dans le monde est passée de 6 % à la fin des années 70 à 10 % au cours de la période 1981-1985 (tableau 2-4).

Le contexte macro-économique

Dans un récent rapport de synthèse intitulé *Le nouvel espace financier*, nous avons décrit la prodigieuse poussée de l'intermédiation financière à l'échelle mondiale[1]. En 1988 seulement, les Canadiens ont vendu plus de 70 milliards de dollars d'obligations canadiennes à l'étranger et acheté pour 33 milliards de dollars d'obligations étrangères. Ce phénomène s'inscrit dans une tendance généralisée à la mondialisation des transactions financières, les prêteurs et les emprunteurs ayant recours de plus en plus aux marchés internationaux pour acheter et vendre des services financiers. Cette mobilité mondiale des capitaux rétrécit l'écart entre les taux d'intérêt nominaux pratiqués dans les divers pays, ce qui se répercute sur la

Tableau 2-3

Épargne et investissement dans certains pays, 1970-1986

En pourcentage

	Épargne intérieure brute[1]			Investissement intérieur brut[1]			Taux moyen de croissance annuelle de l'investissement intérieur brut	
	1970	1980	1986	1970	1980	1986	1970-1980	1980-1986
Canada	20,8	23,4	20,4	21,6	23,4	20,6	4,2	1,6
États-Unis	18,2	18,4	15,0	17,8	18,9	18,3	1,6	5,6
Chine	29,2	28,7	36,0	29,2	30,0	38,8	6,8	19,3
Japon	40,3	31,3	32,3	39,0	32,2	28,2	3,2	3,2
Pays nouvellement industrialisés								
Corée du Sud	15,0	23,3	35,0	24,7	31,1	29,2	13,4	9,6
Taiwan	25,6	33,1	37,1	25,7	34,3	16,2	..	..
Hongkong	25,0	31,4	27,9	21,4	36,0	23,3	12,7	–0,6
Singapour	18,4	37,5	38,7	38,7	46,3	38,2	6,7	3,3
Membres de l'ASEAN[2]								
Indonésie	13,9	37,1	24,9	15,8	24,3	24,6	14,4	3,7
Malaisie	26,6	32,9	31,5	22,4	30,4	25,1	10,3	0,8
Philippines	20,9	25,0	19,1	21,2	30,7	12,9	10,5	–17,6
Thaïlande	21,2	20,1	24,5	25,6	26,4	22,4	7,7	0,8

1 En proportion du PIB.

2 Association des nations de l'Asie du Sud-Est.

SOURCE Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde, 1982* et *1988*, New York, Oxford University Press, 1982 et 1988; Banque mondiale, « Selected economic indicators, 1967-1988 », document reprographié, Washington (D.C.), 1988; et Statistique Canada, *Comptes nationaux*, diverses années.

capacité des banques centrales de mettre en œuvre des politiques monétaires nationales vraiment indépendantes. Ces mouvements de capitaux bruts ont une valeur qui dépasse de loin celle des transactions liées au commerce des biens et des services; ils exercent inévitablement des pressions à la hausse ou à la baisse sur les taux de change et modifient par conséquent la compétitivité relative des prix des exportations de diverses nations commerçantes.

Dans une économie fermée, l'État et la banque centrale peuvent utiliser les politiques budgétaire et monétaire pour modifier les prix et les taux de rendement intérieurs dans le but d'accroître la production et l'emploi. Mais à mesure que les économies nationales s'ouvrent et deviennent plus interdépendantes, l'éventail des possibilités qui s'offrent aux gouvernements à cet égard se rétrécit. Et s'il est vrai que les grands pays disposent peut-être d'une plus grande marge de manœuvre monétaire et budgétaire que les petits, il reste que même les États-Unis et l'Allemagne de l'Ouest se rendent maintenant compte qu'ils ont moins de latitude qu'auparavant. Le gouvernement allemand, par exemple, a décidé récemment d'abolir la taxe de retenue de 10 % sur les intérêts et les dividendes qu'il avait mise en œuvre en janvier 1989, afin d'enrayer l'hémorragie de capitaux que cette mesure avait entraînée. (La majeure partie des capitaux a probablement été virée à des succursales étrangères d'institutions financières d'Allemagne de l'Ouest.) Plus petit, et étroitement lié aux marchés américains, le Canada ne peut écarter beaucoup sa politique monétaire de celle de son voisin sans que cela ne se répercute sur les taux de change, lesquels affectent à leur tour les prix relatifs, la production et l'emploi.

Au Canada également, la persistance et l'ampleur du déficit fédéral compliquent la conduite de la politique économique. Il y a tout lieu de s'inquiéter de la situation du

Tableau 2-4

Répartition des entrées d'investissements directs étrangers, par grande région, 1975-1985

	Moyennes annuelles	
	1975-1980	1981-1985
	En pourcentage	
Pays développés à économie de marché	76,6	75,2
États-Unis	24,6	39,2
Europe de l'Ouest	43,3	30,4
Japon	0,3	0,6
Autres	8,4	4,5
Pays en développement	23,4	24,8
Afrique	2,5	3,3
Amérique latine et Antilles	12,5	10,5
Asie occidentale	1,9	0,8
Autres pays d'Asie et Océanie	6,2	9,9
Europe méridionale	0,3	0,4
Monde entier[1]	100,0	100,0
	En milliards de dollars	
	32,1	48,7

1 Exception faite des pays européens à économie planifiée.

SOURCE Centre des Nations Unies sur les sociétés transnationales, *Transnational Corporations in World Development: Trends and Prospects*, New York, 1988.

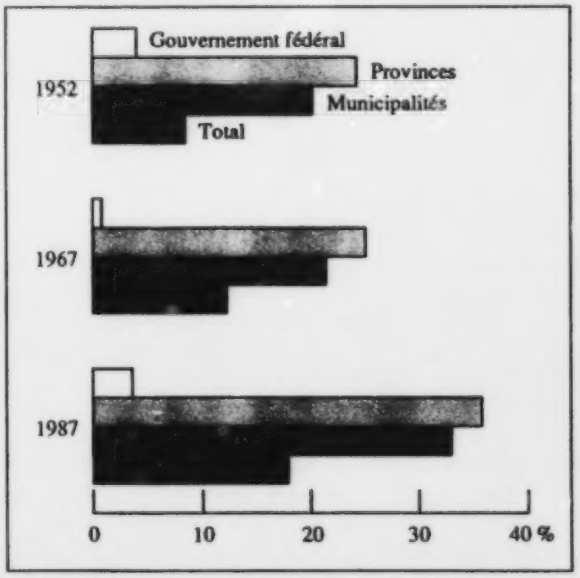
déficit après sept années de croissance économique relativement forte, car cela sous-entend qu'il est en grande partie de nature structurelle. De plus, à cause de l'ampleur même du déficit dans une économie qui tourne presque à plein régime, c'est directement à la politique monétaire qu'il incombe de contenir l'inflation à l'intérieur du pays. Nous approfondirons au chapitre 3 le problème du déficit et de son incidence sur les politiques.

Un autre élément, à long terme, est peut-être encore plus inquiétant : la dette extérieure que nous accumulons à la suite de la persistance de déficits publics considérables. Moins de 4 % de la dette fédérale est détenue à l'extérieur du pays – pourcentage très inférieur à celui de l'endettement des administrations et des entreprises de services publics des niveaux provincial et municipal (graphique 2-1) – mais il reste que l'importante ponction qu'exerce le gouvernement fédéral sur l'épargne intérieure, conjuguée aux taux d'intérêt très élevés qui sont pratiqués au pays, force les emprunteurs du secteur privé à s'adresser à l'étranger. Résultat : la dette extérieure du Canada grossit encore. Les Canadiens de l'avenir devront affecter une part croissante de leurs revenus d'exportation au service de cette dette et, en bout de ligne, à son remboursement[2]. Les paiements réguliers qu'ils devront faire à l'étranger réduiront leur revenu et leurs possibilités de consommer.

Le problème tient en partie au fait que lorsque l'utilisation de la capacité de l'économie est forte, les pouvoirs publics et les investisseurs privés se disputent l'épargne intérieure. Le rapport de l'épargne nette des ménages au revenu disponible a culminé à plus de 17 % en 1982 pour retomber à 9 % en 1988. Les dépenses de consommation des ménages et des pouvoirs publics ont augmenté, alors que l'épargne des entreprises est demeurée relativement stable. Pour compenser l'insuffisance de l'épargne intérieure, les Canadiens ont emprunté davantage à l'étranger – 2,5 % de leur PIB en 1988, pour porter à 228 milliards de dollars une dette extérieure nette qui, de 29,4 % du PIB au milieu des années 70, a atteint 38,1 % en 1988. En proportion des recettes d'exportation, les paiements d'intérêts nets effectués à l'étranger durant cette même période sont passés de 6 à 11 %.

Graphique 2-1

Rapport de la dette extérieure à la dette totale, selon les paliers de gouvernement, Canada, 1952, 1967 et 1987[1]



1 Les données relatives à la dette municipale pour 1987 sont des estimations préliminaires.

SOURCE D'après des données de la Banque du Canada.

À cet égard, voici ce que nous faisions remarquer dans notre Exposé de l'année dernière :

> ... il est très risqué de financer une consommation publique grandissante par des emprunts extérieurs nets, pour deux raisons : l'escalade des coûts du service de la dette rend le Canada très vulnérable à une remontée des taux d'intérêt; et l'affectation des revenus futurs en paiements d'intérêts à des non-résidents réduit les revenus disponibles pour les Canadiens. On peut toujours éviter ces coûts en réduisant le déficit fédéral, pourvu qu'on le fasse sans empêcher l'économie de croître, puisque toute léthargie accentue le déficit et augmente la dette[3].

Il ne faut pas oublier non plus, nous le répétons, qu'à cause de la persistance des déficits fédéraux après sept années de croissance, on a dû s'en remettre à la politique monétaire pour lutter contre l'inflation. Et étant donné la nécessité de juguler l'inflation, l'écart entre les taux d'intérêt canadiens et les taux américains a atteint un niveau sans précédent. Les taux d'intérêt élevés ont un effet de dissuasion sur les investisseurs privés et, malgré la reprise des deux dernières années, le rapport des investissements privés au PIB n'est pas encore remonté à ce qu'il était avant la récession de 1981-1982. De plus, le rapport des investissements du secteur public au PIB accuse une baisse graduelle depuis le milieu des années 60.

En bout de ligne, ces taux d'intérêt élevés ont attiré les investisseurs étrangers et fait monter le dollar canadien par rapport au dollar US. Il serait heureux que cette force du dollar canadien traduise de véritables améliorations relatives de la productivité du Canada, car cela abaisserait l'inflation et augmenterait les revenus en rendant les importations meilleur marché. Mais il en va autrement lorsque l'appréciation du dollar résulte d'un resserrement de la politique monétaire rendu nécessaire par les déséquilibres budgétaires, car elle risque alors de mettre en danger les exportations canadiennes aux États-Unis, surtout si l'économie américaine connaît un ralentissement majeur.

Même si le Canada a bénéficié de la mondialisation des marchés des capitaux et de la reprise du commerce international, l'imprudence budgétaire fédérale a engendré, dans l'économie canadienne, des distorsions qui nuisent à la compétitivité commerciale à long terme du pays. Ces distorsions ne jouent plus de la même façon qu'au début et au milieu des années 70 où, alors que le monde baignait dans les pétrodollars de l'OPEP, l'inflation débridée s'est accompagnée de taux d'intérêt réels faibles ou négatifs et d'une augmentation des salaires réels, pendant que la croissance de la productivité stagnait et que le chômage s'aggravait. Dans les années 80, la tendance des mouvements de l'épargne des pays industriels vers les pays en développement s'est inversée et, les gouvernements américain et canadien ayant oublié la prudence, les taux d'intérêt réels ont connu une hausse sans précédent, les salaires réels ont commencé à stagner et la dette extérieure s'est alourdie. Le chômage diminue depuis quelques années, mais il demeure plus élevé qu'avant la récession de 1981-1982 dans à peu près toutes les provinces canadiennes, sauf celles du centre du pays. De plus, la croissance de la productivité est nettement inférieure à ce qu'elle était au cours des années 60 et au début des années 70.

Comme aux États-Unis, l'arsenal actuel de politiques monétaires et budgétaires du Canada a essentiellement fait augmenter le coût des investissements par rapport à celui de la main-d'œuvre et encouragé davantage les activités des services à forte utilisation de main-d'œuvre, qui ont été, dans le centre du pays, la force motrice de la croissance record de l'emploi qu'a connue le Canada. Les politiques en vigueur ont aussi fait reculer au moins une partie des nouveaux investissements nécessaires pour moderniser divers secteurs de l'industrie canadienne et ont contribué à l'augmentation de la dette extérieure. La tendance à la baisse du rapport de la richesse nette au PIB porte à croire que les Canadiens, au cours des années 80, ont accumulé plus de passif que d'actif.

La compétitivité de l'industrie canadienne

Pour un pays à l'économie ouverte et de taille moyenne comme le Canada – qui exporte environ 34 % de ce qu'il produit et importe une proportion correspondante de ce qu'il consomme – le maintien de la prospérité passe par le commerce. À cet égard, les défis et les débouchés que l'on peut entrevoir dans les années à venir ont de quoi intimider. En effet, la mise en œuvre de l'Accord canado-américain de libre-échange, l'intégration de la Communauté économique européenne après 1992 et l'émergence des marchés du bassin du Pacifique offrent aux entreprises canadiennes d'importantes perspectives commerciales et financières, mais les obligeront aussi à montrer de quoi elles sont capables.

Le Canada a toujours été un grand exportateur de produits primaires : blé, énergie, bois d'œuvre, pâtes et papiers, métaux et produits chimiques. Et il le demeure. En 1988, ces produits représentaient plus de la moitié des exportations canadiennes de marchandises. Les véhicules et les pièces d'automobiles intervenaient pour 20 %, le reste se composant d'autres produits manufacturés. Le volume des exportations de produits manufacturés autres que ceux de l'automobile a cependant doublé entre 1980 et 1988.

Compte tenu de la poussée des exportations d'équipement de télécommunications et de matériel électrique, les autres produits manufacturés représentent maintenant 21 % du total des exportations en termes réels (tableau 2-5).

Stimulés par de nouveaux investissements nationaux et étrangers et par les perspectives d'une libéralisation du commerce en Amérique du Nord et à l'échelle de la planète, certains secteurs de l'industrie canadienne deviennent des intervenants à part entière sur les marchés internationaux. Cette transformation touche des secteurs aussi disparates que le matériel de production d'énergie, les télécommunications, les services-conseils en ingénierie et l'immobilier. Et elle ne se confine pas aux entreprises multinationales, car certaines petites et moyennes entreprises sont elles aussi actives sur les marchés internationaux. En outre, les Européens et les Asiatiques ont déjà investi considérablement au Canada dans le but de produire pour l'ensemble du marché nord-américain.

Tableau 2-5

Évolution de la composition des exportations canadiennes, 1980-1988

	Répartition	
	1980	1988
	En pourcentage	
Alimentation	12,5	9,8
Matériel énergétique[1]	15,2	18,4
Bois d'œuvre et sciages	5,0	4,2
Pâtes et papiers	11,5	7,8
Autres métaux et minéraux	17,3	12,8
Produits chimiques et engrais	5,6	5,5
Véhicules automobiles et pièces détachées	14,8	20,0
Autres produits manufacturés[2]	18,0	21,6
	100,0	100,0
	En milliards de dollars de 1981	
Volume total des exportations[3]	81,5	137,0

1 Pétrole brut, gaz naturel et autres produits énergétiques.

2 Aéronefs et pièces détachées, autres types de matériel de transport, machinerie agricole et machines industrielles, matériel de télécommunications et matériel électrique, et autres biens de consommation et produits industriels. C'est dans le secteur du matériel de télécommunications et du matériel électrique que le volume des exportations a augmenté le plus.

3 Ne comprend pas les ajustements non répartis propres à la balance des paiements mais comprend les transactions spéciales (commerciales).

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données tirées de la *Revue de la Banque du Canada* (juillet 1989) et de la banque de données CANSIM de Statistique Canada.

La détermination avec laquelle le gouvernement du Canada s'est engagé sur la voie du libre-échange avec les États-Unis devrait favoriser et stimuler l'adaptation de l'industrie canadienne à l'évolution de l'économie mondiale. La dépendance du Canada à l'égard du marché américain s'est accrue depuis le milieu des années 70, si l'on considère que ce ne sont plus les deux tiers mais bien maintenant près des trois quarts des exportations canadiennes qui y sont écoulées. Et ces exportations représentent 20 % des importations américaines. Cette dépendance mutuelle devrait devenir plus étroite avec la mise en œuvre progressive de l'accord de libre-échange et permettra aux entreprises canadiennes d'investir et de moderniser leur infrastructure de production pour servir un marché plus vaste.

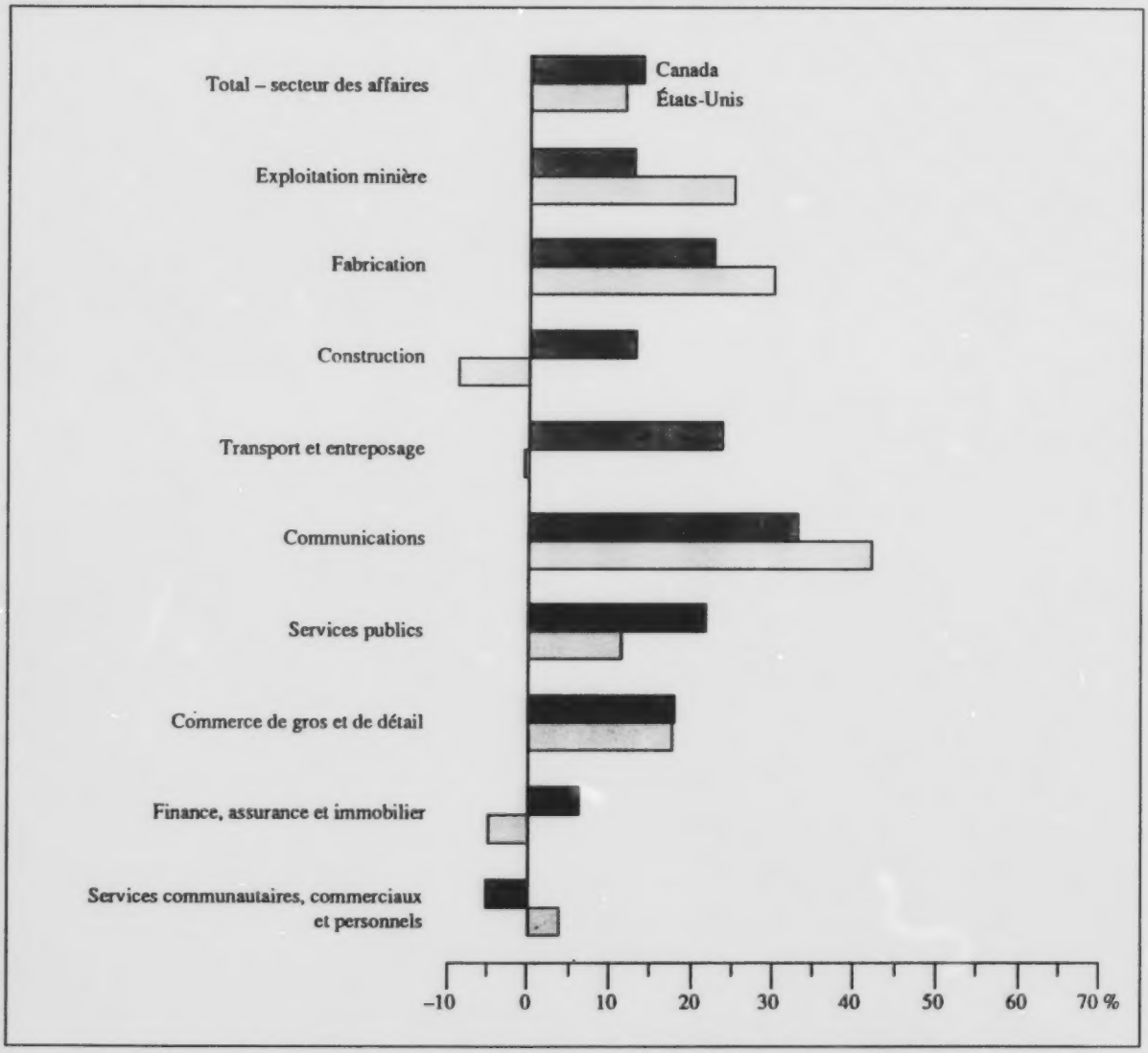
De tous les principaux pays, c'est le Canada qui a les niveaux de productivité et de revenu per capita qui se rapprochent le plus de ceux des États-Unis, auxquels on concède encore en général le premier rang mondial. Nous avons toutefois, dans le secteur de la fabrication, une infrastructure qui est loin d'être idéale, et nos niveaux de productivité, à l'échelon de l'industrie, sont très inférieurs à ceux des États-Unis.

Dans d'autres secteurs et domaines d'activité, en revanche, les taux de croissance de la productivité du Canada ont dépassé ceux des États-Unis. Ainsi, d'après les chiffres compilés par Statistique Canada et le *Bureau of Labor Statistics* des États-Unis, l'écart est notamment flagrant dans les secteurs des transports et de l'entreposage, des services publics, de la construction, de la finance, de l'assurance et de l'immobilier au cours de la période 1980-1987 (graphique 2-2). Comme toutes ces industries fournissent des facteurs de production importants aux secteurs primaire et secondaire, la vigoureuse croissance de leur productivité ne peut que renforcer la compétitivité du Canada.

S'il est vrai que le Canada a toujours bénéficié, dans son commerce extérieur, d'un avantage comparatif en ce qui a trait aux produits liés à l'utilisation des ressources naturelles, il convient de savoir, à long terme, s'il pourra se constituer aussi un avantage dans d'autres secteurs de production, plus riches en valeur ajoutée, et notamment dans celui des services à forte intensité de main-d'œuvre spécialisée et dans la fabrication de produits de haute technologie. Or, on sait que la plupart des biens pour lesquels le Canada se trouve en situation de force sur les marchés d'exportation appartiennent encore au secteur des ressources : produits

Graphique 2-2

Variation de la production par heure-personne, selon les industries, Canada et États-Unis, 1980-1987



SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada et du Bureau of Labor Statistics des États-Unis.

agricoles, minéraux, produits forestiers, énergie et autres. C'était vrai en 1971 et c'est encore vrai aujourd'hui, comme on peut le voir au tableau 2-6. De toute évidence, l'avantage comparatif du Canada repose surtout sur les produits liés à l'utilisation des ressources, comme le bois, les pâtes et papiers, le carton, les céréales, les minéraux, les minerais métalliques, les métaux non ferreux, le charbon, le gaz naturel, l'électricité et d'autres encore. Bien sûr, le Canada fait également bonne figure à l'exportation avec un certain nombre de produits manufacturés, notamment les véhicules automobiles, la machinerie de production d'énergie électrique, l'équipement de télécommunications, et un nombre croissant de pièces et de produits spécialisés.

Au graphique 2-3, nous comparons le niveau de productivité manufacturière de six pays industriels à celui des

Tableau 2-6

Avantages comparatifs – Classement selon les groupes de produits[1], Canada, 1971 et 1986

	Classement		Exportations canadiennes
	1986	1971	en 1986
			En milliards de dollars US
Pâtes et papiers	1	1	3,3
Bois et liège	2	5	4,3
Énergie électrique	3	7	0,9
Papier et carton	4	3	5,9
Engrais et minéraux bruts	5	11	1,5
Véhicules automobiles	6	8	26,3
Minerais métalliques	7	4	2,8
Céréales	8	10	3,1
Engrais (fabriqués)	9	6	0,9
Métaux non ferreux	10	9	3,6
Houille, coke et briquettes	11	32	1,6
Poisson	12	12	1,9
Gaz naturel	13	2	2,5
Produits du liège et du bois	14	15	0,7
Graines oléagineuses	15	14	0,6
Produits chimiques inorganiques	16	17	1,3
Matériel/équipement de production d'électricité	17	13	2,7

1 Nous avons utilisé la méthode Balassa des avantages comparatifs manifestes, qui mesure l'avantage comparatif par le rapport entre la part des exportations canadiennes d'un bien donné à l'échelle mondiale et la part totale des exportations du Canada dans le total des exportations mondiales. Si ce rapport est supérieur à 1, le Canada possède un avantage comparatif; dans le cas contraire, il n'en possède pas.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données dérivées de la base de données sur le commerce mondial de Statistique Canada.

États-Unis entre 1951 et 1987. Comme on le voit, non seulement le Canada traîne-t-il encore loin derrière son voisin à cet égard, mais encore, il s'est laissé dépasser, au cours des années 80, par l'Allemagne de l'Ouest, la France et l'Italie, qui continuent leur progression. Par ailleurs, le secteur manufacturier japonais a énormément amélioré sa position depuis 1951. Parce que sa croissance annuelle a constamment dépassé celle des autres pays du Groupe des Sept, son niveau de productivité relatif a rattrapé rapidement ceux du Canada et des autres[4]. Tout cela porte à croire que le Canada s'adapte plus lentement que ses partenaires commerciaux au nouveau contexte international.

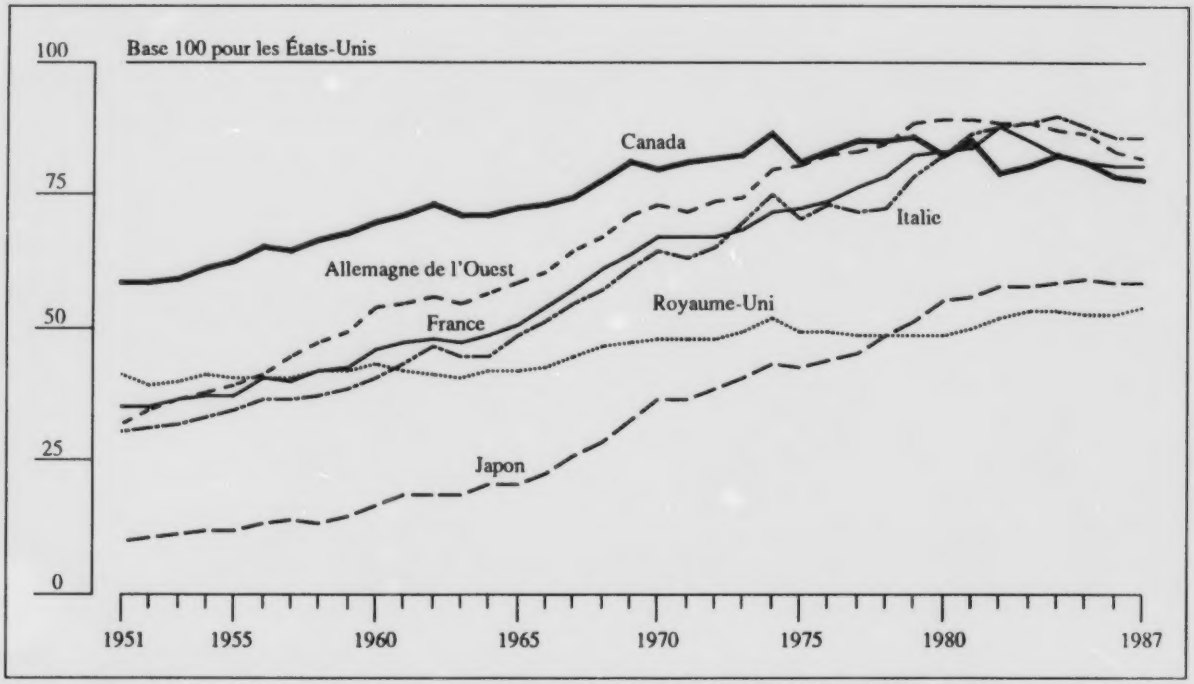
Les niveaux de productivité déterminent le niveau de vie d'un pays et le revenu de ses habitants, mais ce ne sont pas les seuls facteurs qui régissent la compétitivité internationale au niveau des coûts. L'effet net des fluctuations de la productivité, de la rémunération horaire et du taux de change sur le prix à l'exportation de chaque bien et service a également son importance, de même que des facteurs d'ordre qualitatif comme les techniques de vente et le service à la clientèle. La compétitivité internationale au niveau des coûts se mesure souvent en fonction des coûts unitaires de la main-d'œuvre, exprimés dans une devise commune. Selon ce critère, voyons comment se classent les manufacturiers canadiens dans leur ensemble par rapport à leurs principaux concurrents.

De 1980 à 1985, la dépréciation constante du dollar canadien a amélioré considérablement, sur le plan des coûts, la compétitivité du secteur manufacturier canadien par rapport à celui des États-Unis, malgré un rapport défavorable en ce qui concerne l'évolution de la productivité. Depuis, cependant, la situation des fabricants canadiens s'est détériorée, en partie à cause d'une croissance plus faible de la productivité et d'augmentations plus rapides de la rémunération horaire, mais principalement à cause de l'appréciation du dollar canadien, qui est remonté à 0,84 $ US. La position du Canada sur le plan des coûts s'est parallèlement améliorée par rapport à celle de l'Europe et du Japon (graphique 2-4). L'appréciation du yen, du deutschemark, de la livre et d'autres devises par rapport au dollar canadien depuis 1985 a ouvert des débouchés aux manufacturiers canadiens qui exportent.

Une ventilation selon les industries laisse supposer qu'aussi longtemps que le dollar canadien demeurera à peu près à son niveau actuel par rapport au dollar US, toutes les industries manufacturières canadiennes (tableau 2-7), à l'exception de celles du matériel de transport et des minéraux non métalliques (soit 16 sur 18), connaîtront des coûts unitaires plus élevés que les industries correspondantes aux États-Unis. Les données historiques montrent que les entreprises canadiennes sont très sensibles à l'évolution du taux de change. S'il y a appréciation, les pressions de la concurrence obligent les fabricants à revitaliser leur entreprise et à en augmenter la productivité. Au contraire, la dépréciation du dollar tend à protéger les fabricants de la concurrence étrangère et à retarder le rythme d'augmentation de la productivité. Ce facteur a été particulièrement évident au début des années 80. De toute évidence, l'appréciation du dollar et les perspectives d'un régime d'admission en franchise obligent et incitent à la fois les

Graphique 2-3

Productivité de la main-d'œuvre dans le secteur de la fabrication (production horaire) dans certains pays par rapport à celle des États-Unis, 1951-1987



SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données du Bureau of Labor Statistics des États-Unis.

manufacturiers canadiens à moderniser et à spécialiser leur infrastructure.

La capacité des entreprises canadiennes d'assimiler et d'utiliser les sciences et les technologies de pointe déterminera dans une large mesure la productivité future du Canada, c'est-à-dire le rendement sur lequel devront reposer à l'avenir nos attentes en matière de revenu. Et à cet égard, le bilan du Canada est loin d'être reluisant, quel que soit le critère d'évaluation retenu : R-D réalisée, brevets accordés, disponibilité de chercheurs et d'ingénieurs ou performance commerciale des industries de haute technologie (figure 2-1).

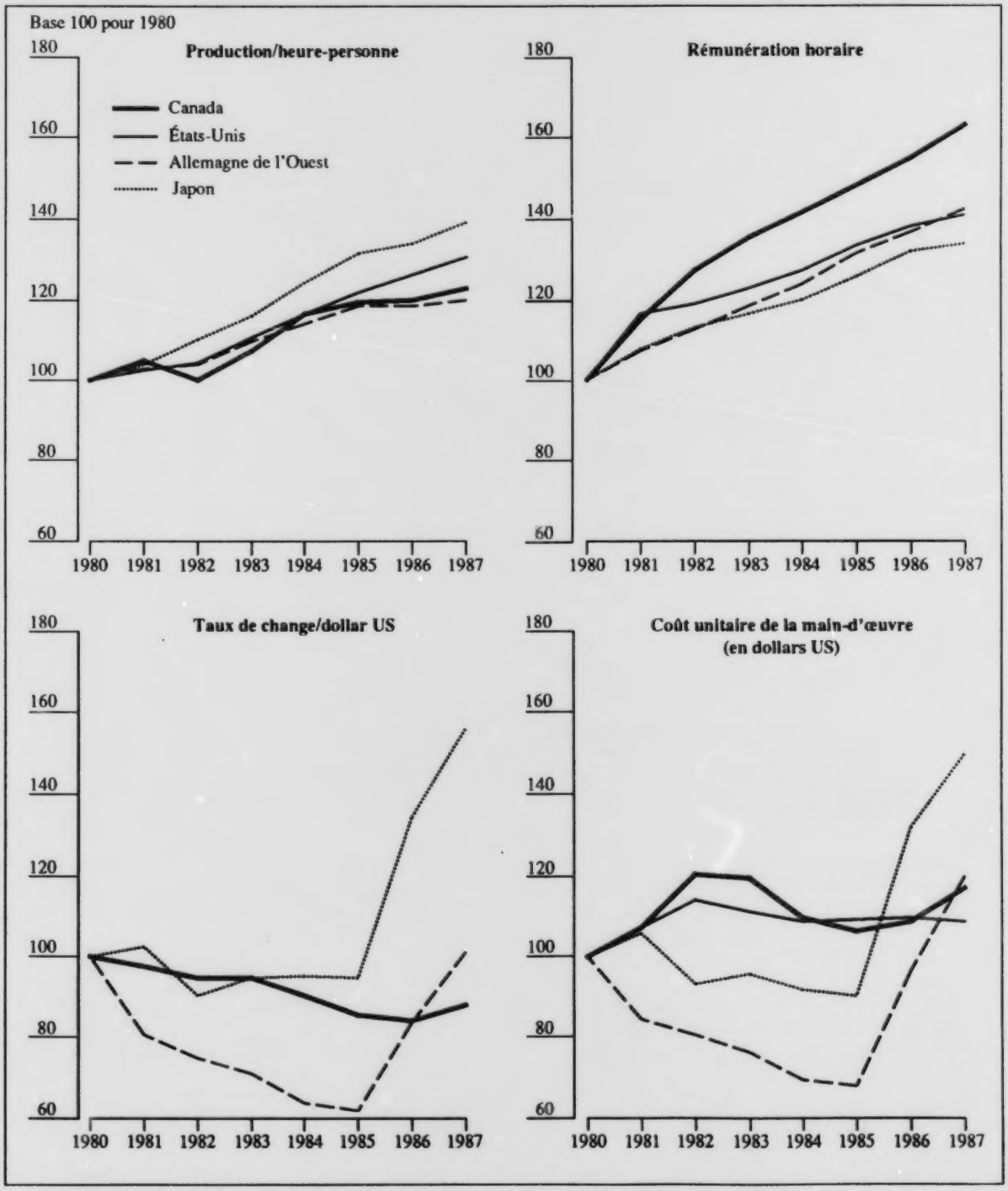
Nombreuses sont les entreprises canadiennes qui n'ont pas la capacité de mettre au point les nouveaux produits ou procédés qui donneront le jour à de nouvelles industries et créeront de nouveaux marchés d'exportation. Pire encore, notre secteur industriel ne dispose même pas de toutes les compétences techniques essentielles pour choisir, acheter et installer les technologies les plus avancées. Ainsi, par exemple, une enquête effectuée en 1989 par l'Association des manufacturiers canadiens (AMC) auprès de 538 de ses membres révèle que seulement un cinquième d'entre eux font usage des technologies de fabrication les plus efficaces comme les chaînes de montage informatisées et les réseaux locaux d'entreprise.

Malgré ce handicap, il y a lieu de croire que les manufacturiers canadiens font les efforts nécessaires pour s'adapter à la libéralisation du commerce avec les États-Unis et à l'intensification de la concurrence internationale. Les investissements privés en machines et équipement sont solides depuis quelques années, et le cœur industriel de l'Ontario et du Québec tourne à plein régime.

En prévision de l'élimination complète des barrières commerciales entre le Canada et les États-Unis, nombre d'entreprises semblent déjà restructurer leurs opérations. Les nouveaux investissements de l'étranger, les technologies nouvelles en milieu de travail et les compétences à fort contenu informatique prennent de plus en plus

Graphique 2-4

Comparaison de la compétitivité du secteur de la fabrication de quatre pays industrialisés, 1980-1987



SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données du Bureau of Labor Statistics des États-Unis.

Tableau 2-7

Coût unitaire de la main-d'œuvre aux États-Unis par rapport au Canada, 1980-1988[1]

Base 100 pour le Canada

	1980	1985	1988
Aliments, boissons et tabac	91,2	90,8	74,0
Papier et produits connexes	99,3	85,7	69,4
Produits chimiques	103,9	111,9	91,3
Pétrole et charbon	69,1	77,9	62,6
Minéraux non métalliques	128,5	124,4	100,2
Métaux primaires	96,2	116,3	93,5
Métaux fabriqués	99,7	102,9	80,5
Machinerie non électrique	169,0	106,8	84,6
Machinerie électrique	84,0	116,3	94,5
Matériel de transport	110,5	127,2	103,6
Textiles	108,6	112,9	94,4
Vêtements	95,7	108,5	93,5
Produits du bois	67,2	93,3	74,2
Meubles et accessoires	99,8	109,8	93,6
Imprimerie et édition	91,8	96,4	80,3
Produits du caoutchouc et du plastique	90,5	92,0	76,6
Cuir et produits connexes	75,4	88,2	71,7
Produits manufacturés divers	85,8	92,6	75,9
Moyenne pour les produits manufacturés	100,3	103,3	79,0

1 Comparaison fondée sur les taux de change du marché. Pour 1988, on utilise le taux de fin d'année (0,837).

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données non publiées du Department of Labor des États-Unis et de l'OCDE.

d'importance. Il est intéressant de constater, par exemple, qu'environ les quatre cinquièmes des compagnies membres qui ont répondu au questionnaire de l'AMC ont déclaré n'avoir pas du tout de difficulté, ou très peu, à s'adapter à l'Accord canado-américain de libre-échange. Un pourcentage semblable de répondants a déclaré que la montée du dollar, qui a atteint les 0,84 $ US, n'avait eu qu'un impact négligeable, quand il en avait eu, sur leurs opérations. Il est encore trop tôt pour préciser si ces réponses relèvent d'un optimisme béat ou expriment l'assurance d'entreprises bien préparées, ou les deux à la fois. Le Canada semble en effet avoir une économie à deux faces : certaines entreprises sont prêtes, disposées et aptes à se lancer sur les marchés mondiaux où la concurrence est intense, alors qu'il faut du temps à d'autres pour prendre conscience des menaces qui les guettent et des possibilités qui s'offrent à elles. Les prochaines années révéleront si les traînards peuvent s'adapter à une économie mondialisée et radicalement transformée.

Figure 2-1

Science et technologie – Performance du Canada

Mesure de la compétitivité Science et technologie	Classement du Canada[1]
Dépenses de R-D brutes/PIB	Dernier
R-D financée par l'industrie/PIB	Dernier
R-D financée par l'État/PIB	Avant-dernier
R-D effectuée par l'État/PIB	Milieu
R-D dans l'enseignement supérieur/PIB	Avant-dernier
Brevets canadiens accordés pour chaque tranche de 100 000 habitants	Avant-dernier
Brevets internationaux accordés (selon la population)	Dernier
Diplômes supérieurs accordés (selon la population)	Milieu
Chercheurs et ingénieurs dans la population active (selon la population)	Dernier
Nombre d'industries à forte teneur technologique qui ont un bilan commercial positif	Dernier

1 Parmi un groupe de huit pays, qui comprend les États-Unis, l'Allemagne de l'Ouest, la France, la Suède, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et le Japon.

SOURCE *Competing in the New Global Economy*, Rapport du Conseil du premier ministre de l'Ontario, vol. 1, Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1988.

Le futur contexte commercial

Au fil des ans, malgré le flux croissant d'activités commerciales et d'investissements, on a assisté à une augmentation alarmante des restrictions quantitatives utilisées pour protéger certaines industries. Parfois, les restrictions ont échappé à la portée des règles du GATT. L'Arrangement multifibres (AMF), par exemple, limite l'entrée des textiles et des vêtements du Tiers-Monde dans les pays industrialisés et a été renouvelé plusieurs fois depuis sa signature[5]. On a aussi fait appel à des mesures « volontaires » de limitation des exportations. Ailleurs, on a tout simplement enfreint les règles du GATT.

Et ce ne sont pas là des mesures d'exception. À titre d'exemple, sur les 135 mesures de restriction des exportations en vigueur en 1987, 64 visaient les pays en développement, 51, les pays industrialisés à économie de marché et 20, les pays à économie planifiée. En fait, selon le Secrétariat des Nations Unies, chaque pays signataire du GATT impose en moyenne près de 300 restrictions quantitatives distinctes couvrant environ le tiers des biens échangés et la moitié des produits agricoles (tableau 2-8). La plupart de ces mesures, prises tant par les pays industrialisés que par ceux en développement, ont été adoptées comme mesures d'exception générale aux règles du GATT, autorisées par l'article 20. Mais certaines des principales restrictions commerciales imposées par les pays industrialisés (à l'égard des textiles, de l'acier, du matériel de transport et de l'équipement électronique) enfreignent en fait les règles du GATT.

Un autre fait nouveau, qui est peut-être une réaction à l'incapacité du GATT de mettre un terme aux mesures commerciales restrictives, est l'intérêt croissant que suscitent les alliances régionales, particulièrement dans les cas où il existe une complémentarité naturelle en matière de commerce et d'investissements. Les mesures commerciales restrictives adoptées par les grands pays industrialisés ont forcé nombre de pays à chercher l'appui de leurs voisins. Les projets d'unification du marché européen en 1992, l'Accord canado-américain de libre-échange et l'expansion des activités commerciales et des investissements dans la région Asie-Pacifique en sont des exemples.

Les alliances régionales garantissent souvent aux parties prenantes des marchés plus vastes qui permettent de réaliser des économies d'échelle. En outre, les pays ainsi associés établissent souvent des mécanismes qui permettent de régler directement des différends commerciaux particuliers, sans avoir recours au GATT. Cette façon de procéder a l'avantage d'être plus rapide et plus efficace, mais elle a pour inconvénient d'être discriminatoire à l'égard des nations commerçantes qui ne sont pas parties à l'alliance. Quoi qu'il en soit, les alliances commerciales régionales sont reconnues par le GATT et il est probable qu'elles se feront de plus en plus nombreuses. Dans la plupart des cas, elles permettent de libéraliser et d'harmoniser les échanges sur une échelle plus réduite que dans le cadre d'ententes véritablement multilatérales.

Bien que les pays de l'Europe de l'Est forment un bloc commercial qui est présentement hors du ressort du GATT et, pour l'essentiel, du FMI, ils ouvrent lentement leurs portes au commerce avec les pays occidentaux, souvent par des associations avec des multinationales occidentales, à l'aide de technologies acquises ou obtenues sous licence de celles-ci. L'Union soviétique possède d'abondantes ressources naturelles et, dans l'ensemble, le bloc de l'Est représente un marché d'environ 400 millions de personnes. Cependant, compte tenu des rigidités et des lacunes inhérentes aux économies planifiées, et de leurs propres barrières commerciales traditionnelles – notamment le contrôle des changes –, on ne sait pas encore si les relations commerciales entre l'Est et l'Ouest se resserreront, ni à quel rythme.

De fait, les événements récents survenus en Chine et en Europe de l'Est nous ont rappelé de façon dramatique la profondeur et la complexité du mécontentement des populations de ces deux régions, où l'on se rend compte, de plus en plus, que la prospérité matérielle est étroitement liée

Tableau 2-8

Ampleur des restrictions quantitatives au commerce international dans les années 80

	Nombre de restrictions par pays			Proportion de produits touchés par les restrictions		
	Pays développés à économie de marché	Pays en développement	Tous les pays	Pays développés à économie de marché	Pays en développement	Tous les pays
					En pourcentage	
Tous les produits[1]	170	355	290	0,19	0,38	0,32
Produits agricoles	47	100	77	0,29	0,61	0,47
Produits manufacturés	115	243	213	0,15	0,32	0,28

1 Y compris les minéraux et les pierres précieuses.
SOURCE Nations Unies, *Étude sur l'économie mondiale, 1988*, New York, 1988.

à l'existence de l'entreprise individuelle et de la concurrence. Mais il ne saurait y avoir de libéralisation des marchés sans liberté politique, et alors que les gouvernements de l'Union soviétique, de la Pologne et de la Hongrie semblent évoluer prudemment vers une plus grande tolérance à l'égard de leurs sujets, les autorités chinoises – qu'hier encore on regardait d'un œil bienveillant pour leurs initiatives économiques – ont brutalement réprimé les revendications politiques de leurs étudiants.

Nous avons néanmoins bon espoir que l'évolution mondiale désamorcera graduellement les tensions internationales, de manière à favoriser une réduction des dépenses militaires au sein du bloc de l'Est, de l'OTAN et ailleurs. S'il est vrai que l'Union soviétique et la Chine demeurent des puissances militaires avec lesquelles il faut compter, ces deux géants, obligés de faire face à leurs difficultés intérieures, n'accroîtront vraisemblablement pas aussi rapidement que prévu leur participation aux échanges internationaux.

En attendant, les 96 membres du GATT abordent la phase la plus importante et la plus détaillée de l'*Uruguay Round*, celle des véritables négociations commerciales. La réunion de mi-parcours a permis aux participants de s'entendre sur des schémas de travail pour les 15 groupes de négociations en cause. En outre, les membres du GATT se sont fixé un programme ambitieux pour les 12 à 14 prochains mois dans le but d'étendre la portée de l'Accord général à des domaines comme ceux des services, de l'agriculture et de l'investissement, et de renforcer le cadre du système commercial.

Dans le cadre de l'*Uruguay Round*, les États-Unis n'ont pas cessé d'appuyer l'abaissement sélectif des barrières commerciales. Néanmoins, compte tenu de la taille du déficit commercial des États-Unis, l'Administration subit de fortes pressions l'incitant à opter pour une politique commerciale offensive, en tirant parti des dispositions de l'*Omnibus Trade Bill*, loi récemment adoptée pour prendre des mesures qui visent supposément à instaurer un régime « plus juste ». Une « politique commerciale administrée », qui insisterait sur les arrangements commerciaux bilatéraux plutôt que multilatéraux recueille une forte adhésion. Il reste à voir comment les Américains utiliseront à l'avenir ces mesures en ce qui concerne les questions de commerce canado-américain.

Pour le Canada, la grande réalisation de la réunion du GATT qui s'est tenue en avril 1989 à Genève a été l'acceptation du schéma de négociation visant la libéralisation des échanges en agriculture et l'établissement d'un système d'échanges agricoles équitables et laissant jouer les forces du marché. L'enjeu est considérable pour le Canada, non seulement parce que celui-ci dépend fortement des exportations agricoles, mais également parce qu'il possède un avantage comparatif dans de nombreux grands secteurs de l'agriculture, notamment les céréales et la viande rouge[6]. Cet avantage a cependant été ébranlé dans les années 80 par les subventions massives que les gouvernements des pays de la Communauté européenne et des États-Unis versent à leurs agriculteurs.

Un des éléments clés du nouveau schéma de réforme de l'agriculture repose sur une réduction appréciable et graduelle des barrières qui entravent l'accès aux marchés ainsi que des subventions faussant les échanges commerciaux. L'entente comporte également un ensemble d'engagements à court terme de la part des membres du GATT, qui ont accepté de geler à leurs niveaux actuels, pendant la période des négociations, les mesures de soutien et de protection des marchés agricoles intérieurs et d'exportation. En outre, les membres du GATT se sont engagés à réduire les niveaux de protection et de soutien d'ici à 1990 et à mettre en application en 1991 la première phase de la réforme du commerce des produits agricoles.

Le GATT a également l'intention de lancer un nouveau programme de surveillance de la politique commerciale, ce qui lui permettra de jouer un plus grand rôle dans l'examen des politiques et méthodes commerciales des pays signataires. Dans le cadre de ce programme, les politiques commerciales des États-Unis, de la Communauté économique européenne, du Japon et du Canada seront examinées plus tard cette année ou au début de 1990. Cet examen pourrait causer un certain malaise politique au Canada, mais il s'agit d'une étape essentielle dans le renforcement des pouvoirs d'application des mesures réglementaires dans un système commercial où les pressions protectionnistes posent une menace constante.

Conclusion

La mondialisation des échanges et des investissements laisse entrevoir des débouchés – mais aussi des défis – pour les producteurs canadiens. Nous avons signalé dans le présent chapitre que les incertitudes et distorsions des prix relatifs causées par l'inflation au cours des années 70 ont été remplacées dans les années 80 par celles qui résultent d'un regrettable dosage de politiques budgétaires manquant de rigueur et de politiques monétaires serrées adoptées par les États-Unis et le Canada, ainsi que par d'énormes déséquilibres commerciaux internationaux.

À notre avis, grâce à la restructuration et à la modernisation dans lesquelles ils sont engagés depuis la récession

de 1981-1982, de nombreux manufacturiers canadiens seront bien positionnés pour profiter des débouchés qui découleront de la mise en œuvre de l'Accord canado-américain de libre-échange. Par contre, l'expansion économique soutenue des années 80 a permis à certaines entreprises d'accroître leur chiffre d'affaires sans avoir à se restructurer, ou alors en se bornant à une légère spécialisation. Elles risquent ainsi de se retrouver au seuil de la période d'adaptation à l'Accord de libre-échange – qui, prévoit-on, devrait coïncider avec un ralentissement de l'économie – moins bien préparées pour se convertir à la production et à l'exportation de biens de haute technicité que bon nombre de leurs concurrents.

Depuis 1985, la situation de la plupart des fabricants canadiens à l'égard du prix de revient s'est détériorée par rapport à celle des Américains, mais elle s'est améliorée si on la compare à celle des manufacturiers nippons et européens. Les pressions de la concurrence des pays d'Europe et du bassin du Pacifique devraient cependant s'intensifier, en grande partie parce que ces pays s'avèrent d'excellents producteurs de biens à fort contenu technologique. Et même si les niveaux de productivité industrielle des pays nouvellement industrialisés d'Asie demeurent très inférieurs au niveau canadien, ils n'en sont pas moins très concurrentiels sous le rapport du prix de revient, en raison de leurs coûts de main-d'œuvre, qui sont plus faibles. Autrement dit, les employeurs canadiens doivent revoir constamment leurs systèmes de production pour limiter leurs coûts globaux au minimum. En clair, il faudra accroître le capital humain et les compétences du secteur manufacturier canadien, ou sa productivité, de sorte que les travailleurs canadiens puissent maintenir des niveaux de productivité – et par conséquent de salaires – supérieurs à ceux des pays concurrents.

Plus important encore, le Canada tire fortement de l'arrière par rapport aux autres grands pays industrialisés dans les domaines des sciences et de la technologie, une des principales sources de croissance future de la productivité et du niveau de vie. L'élimination graduelle des barrières tarifaires et non tarifaires dans le cadre de l'Accord canado-américain de libre-échange, et les retombées des négociations de l'*Uruguay Round* incitent déjà fortement les fabricants canadiens à rationaliser leurs méthodes de production et à s'orienter vers des produits plus riches en valeur ajoutée faisant davantage appel à la technologie et aux compétences.

En ce qui concerne maintenant l'accès aux marchés, nous avons remarqué les influences croissantes des restrictions quantitatives et autres barrières non tarifaires. Nous avons aussi rappelé l'importance que revêt pour le Canada la réussite des négociations commerciales multilatérales. Les simulations effectuées pour le Conseil laissent voir que les avantages potentiels de l'élimination mutuelle des barrières commerciales sont appréciables pour les pays industrialisés comme pour leurs voisins en développement, mais qu'ils ne sont pas extraordinaires. Au mieux, cela équivaudrait à environ un an de saine croissance des échanges[7]. Le renforcement réel des mécanismes de surveillance des échanges et de règlement des différends du GATT, et l'élargissement du mandat de cette organisation internationale à de nouveaux secteurs de surveillance, comme l'agriculture, la propriété intellectuelle et les services, sont encore plus importants. Si les pourparlers sur ces questions aboutissaient, ils feraient beaucoup pour garantir le maintien de l'expansion du commerce international et assureraient au Canada des gains continus sur le marché des exportations.

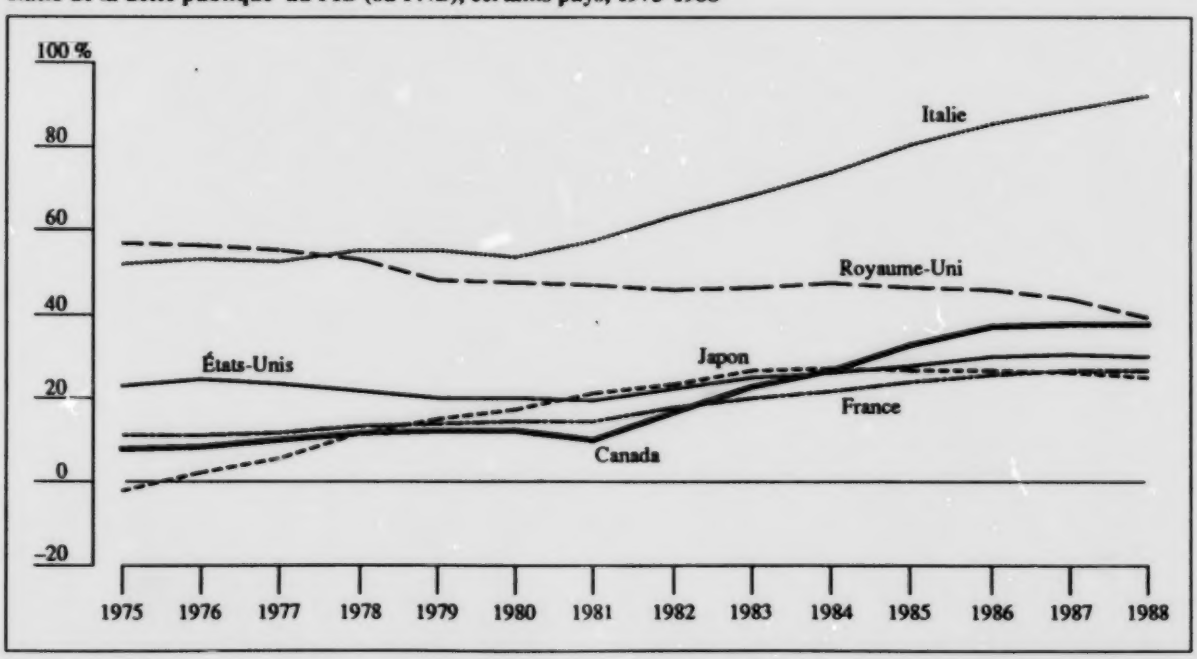
3 À moyen terme : rééquilibrer la situation financière

Dans notre analyse des perspectives à moyen terme, nous nous intéressons principalement cette année à la fragilité particulière de la situation financière fédérale au moment où le Canada arrive aux derniers stades de la présente période d'expansion économique. Les taux de croissance projetés pour 1990 et 1991 ne permettront pas de réduire le déficit fédéral, lequel augmenterait considérablement en cas de récession. C'est pourquoi nous insistons ici sur les politiques qu'il faudra mettre en œuvre pour consolider les finances fédérales.

Dans son budget d'avril 1989, le gouvernement fédéral a reconnu que les Canadiens ne pouvaient compter uniquement sur la croissance pour résoudre leurs problèmes financiers actuels. Il a donc imposé de nouvelles taxes et de nouvelles compressions de dépenses dans le but de réduire le déficit et de ralentir ainsi l'augmentation du ratio de la dette au PIB. Toutefois, certaines mesures du budget d'avril attiseront temporairement l'inflation pour rendre encore plus ardue, pour la Banque du Canada, la tâche de maintenir les prix à un niveau raisonnablement stable. La hausse des taxes d'accise et l'entrée en vigueur de la taxe sur les produits et services (TPS) provoqueront la formation d'une bulle d'inflation en 1990-1991. Même si on pense que cette bulle ne devrait pas se transformer en spirale inflationniste des prix et des salaires en période de croissance léthargique et de ralentissement du marché du travail, la Banque du Canada devra néanmoins distinguer ces répercussions fiscales ponctuelles des tendances inflationnistes sous-jacentes pour adopter une politique monétaire appropriée.

Graphique 3-1

Ratio de la dette publique[1] au PIB (ou PNB), certains pays, 1975-1988



1 Comprend la dette de tous les paliers de gouvernement et les régimes de retraite publics, mais exclut les entreprises publiques. Les chiffres pour 1988 sont des estimations.

SOURCE Ministère des Finances du Canada, *Le plan financier*, avril 1989; et données de Statistique Canada.

L'héritage budgétaire

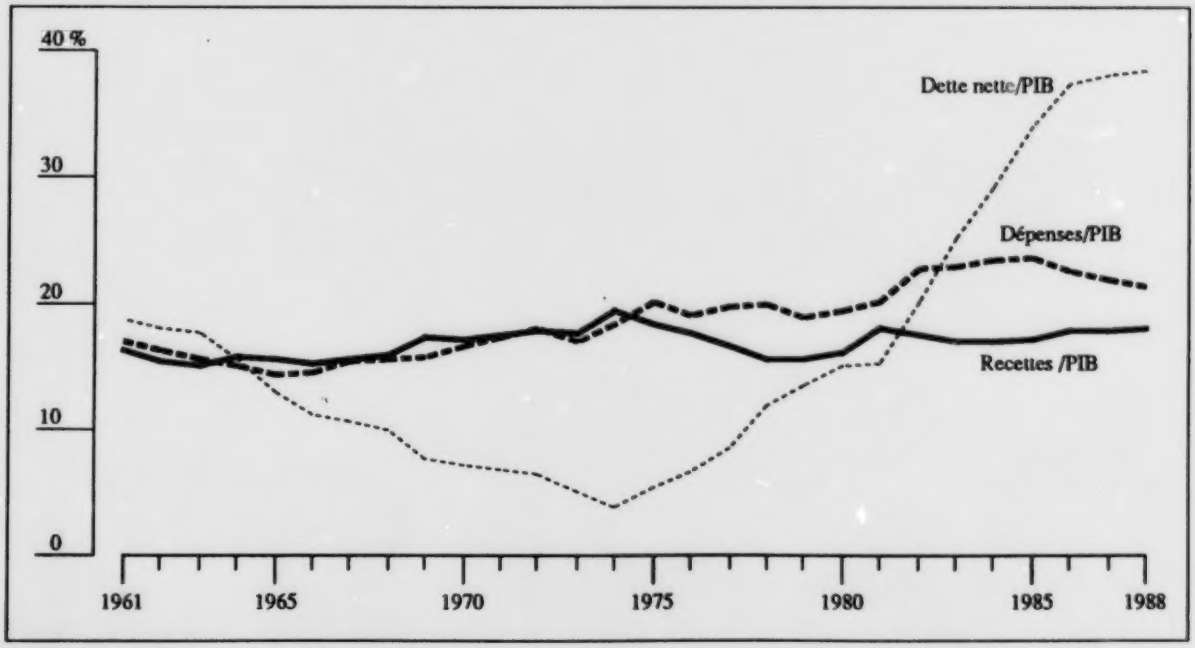
Pour la prochaine génération, l'héritage principal des années 80 risque d'être une dette publique énorme. En 1988, la dette nette des administrations publiques fédérale, provinciales et municipales et de leurs sociétés atteignait environ 400 milliards de dollars, soit plus de 15 000 $ per capita[1]. Parmi les autres principaux pays de l'OCDE, seuls le Royaume-Uni et l'Italie ont un ratio dette/PIB plus élevé (graphique 3-1).

La croissance de la dette est cependant plus inquiétante que son ampleur. Après avoir reculé régulièrement du niveau extrêmement élevé qu'il avait atteint au cours de la Deuxième Guerre mondiale, le ratio dette/PIB a fait volte-face en 1975 pour remonter rapidement depuis. Il s'est stabilisé en 1987, mais c'est plutôt parce qu'on a modifié les cotisations au Régime de pensions du Canada et que l'endettement des provinces et des municipalités a ralenti. Le total dissimule aussi la montée persistante du ratio de la dette fédérale nette au PIB, qui a atteint 39 % en 1988 (graphique 3-2).

L'évolution des recettes et des dépenses fédérales illustrée au graphique 3-2 est le reflet de nombreuses influences, mais quelques facteurs méritent une attention particulière. Entre le milieu des années 60 et celui des années 70, les recettes fédérales ont considérablement augmenté à cause de la solidité de la croissance économique. Elles ont permis de gonfler sensiblement l'enveloppe budgétaire des programmes sociaux (assurance-maladie, pensions publiques, assurance-chômage et expansion régionale) et celle des paiements de péréquation à la suite d'une hausse importante de l'effectif scolaire postsecondaire. Au milieu des années 70, les engagements budgétaires du gouvernement fédéral avaient ainsi énormément augmenté, alors que les recettes marquaient un net ralentissement pour plusieurs raisons. Les nombreuses modifications fiscales (indexation, crédits d'impôt sur le revenu des particuliers et des entreprises, déduction pour revenu de placement des particuliers) ont cependant nettement réduit les recettes fiscales fédérales en pourcentage du PIB. L'effet de ces initiatives du gouvernement a été accentué par les répercussions fiscales négatives des récessions de 1974-1975 et de 1981-1982 et du ralentissement général de la croissance de l'économie canadienne après le milieu des années 70.

Graphique 3-2

Ratio des recettes, des dépenses et de la dette nette du gouvernement fédéral au PIB, Canada, 1961-1988[1]



1 Les données sur les recettes et les dépenses publiques sont des chiffres annuels. Par contre, les données sur la dette nette indiquent la dette totale accumulée en raison des déficits enregistrés au cours des années.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada.

Depuis quelque temps, le gouvernement fédéral a fait un certain progrès dans la réduction du déficit, qui a culminé en 1984, alors que les dépenses fédérales s'élevaient à 24 % du PIB et que les recettes atteignaient à peine 17 %. En 1988, les dépenses fédérales étaient tombées à 21 % et les recettes dépassaient légèrement 18 % du PIB. L'augmentation des recettes découle d'une refonte majeure du régime fiscal, notamment de la disparition de beaucoup d'exemptions. L'assiette de l'impôt sur le revenu des particuliers s'est aussi aplatie et élargie. Mais malgré des progrès indéniables – l'écart entre les dépenses et les recettes fiscales a diminué et le ratio du déficit au PIB a été ramené de plus de 7 % en 1984 à 3,4 % en 1988 – le rapport de la dette fédérale au PIB continue d'augmenter.

La conjoncture actuelle suscite d'intéressantes comparaisons avec la situation qui prévalait après la Deuxième Guerre mondiale. Au cours de l'année financière 1946-1947, le ratio de la dette fédérale nette au PIB avait atteint 107 % sur la base des comptes publics, soit presque deux fois plus qu'actuellement. Cinq ans plus tard environ, il était tombé à moins de 50 %. Ce recul rapide a été possible parce que la conjoncture était propice. La croissance était solide et les taux d'intérêt, bas. En 1946-1947, l'intérêt payé sur la dette publique s'établissait en moyenne à moins de 3 %, alors que le taux nominal de croissance économique grimpait à plus de 14 % en 1947 et 1948.

Mais lorsque c'est l'inverse qui se produit, c'est-à-dire lorsque les taux d'intérêt sont plus élevés que celui de la croissance économique, la croissance de la dette publique risque vraiment de devenir incontrôlable, donnant un poids relatif plus important aux revendications d'une partie de la population canadienne, ce que beaucoup estimeraient injuste. L'équilibre budgétaire primaire, qui ne comprend pas les paiements d'intérêts nets, doit alors produire un excédent suffisant pour compenser la montée des frais d'intérêt afin d'empêcher le ratio dette/PIB d'augmenter. Autrement dit, il faut accroître les recettes ou réduire les dépenses publiques simplement pour contrer l'escalade de la dette publique.

Le gouvernement fédéral a déjà dérapé dans cette zone dangereuse. Contrairement à ce qui s'est passé il y a une quarantaine d'années, les taux d'intérêt sont maintenant plus élevés que le taux nominal de la croissance économique. L'écart entre le coût du service de la dette fédérale et le taux de croissance économique était modeste en 1987-1988 et 1988-1989, mais il augmentera au cours des années à venir, à mesure que les engagements pris récemment à des taux d'intérêt très élevés viendront alourdir la dette fédérale. Malgré les changements discrétionnaires que le gouvernement a mis en œuvre depuis quelques années pour améliorer sa situation financière, le ratio dette/PIB a continué de grimper, et à un rythme appréciable. En un sens, nous vivons maintenant les conséquences des dépenses excessives du passé qui ont contribué à gonfler la dette fédérale. Nous assumons en même temps une partie du coût des excès de l'économie américaine, ce qui explique la forte demande des États-Unis à l'égard de l'épargne extérieure et les niveaux élevés des taux d'intérêt nord-américains.

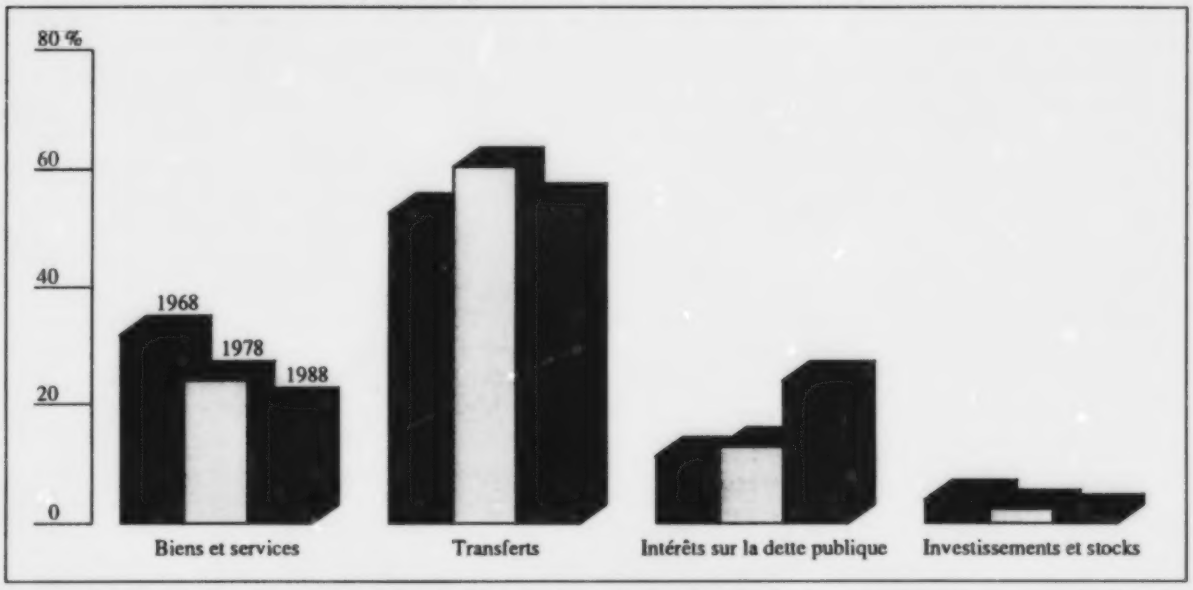
Le graphique 3-3 illustre l'importance croissante des dépenses d'intérêt par rapport au total des dépenses fédérales. Les 32 milliards de dollars que coûte au gouvernement fédéral le service de la dette publique représentent la dépense la plus importante et, aux taux actuels, celle qui augmente le plus rapidement dans son budget, car elle dépasse la totalité des dépenses courantes d'investissement et d'achat de biens et de services.

Outre le danger immédiat posé par l'« impasse » de la dette et des taux d'intérêt où les Canadiens sont acculés présentement, la situation financière fait planer, à plus long terme, une menace sur le patrimoine qu'ils légueront à leurs descendants. En faisant augmenter le passif extérieur du pays ou en décourageant le secteur privé d'investir, les déficits publics, conjugués à des taux d'intérêt élevés, réduisent la richesse nette dont pourront hériter les générations futures.

Nombreuses sont les compagnies, les entreprises de services publics et les administrations provinciales du Canada qui empruntent depuis longtemps à l'étranger. Cet accès à l'épargne extérieure limite la mesure dans laquelle les déficits fédéraux et les emprunts qui en découlent évincent l'investissement privé ou font grimper à eux seuls les taux d'intérêt. La persistance et l'ampleur des déficits fédéraux n'ont toutefois pas manqué de susciter l'inquiétude au sujet du niveau futur de la fiscalité, ce qui a pu décourager jusqu'à un certain point la formation de capital dans le secteur privé. Le malaise général que provoque l'orientation monétaire et budgétaire du gouvernement fédéral dans le monde des affaires a en outre des répercussions sur les décisions d'investissement. Beaucoup de gens d'affaires canadiens se diraient d'accord avec nos observations du chapitre 2 : l'écart qui existe actuellement entre les taux d'intérêt canadiens et internationaux, et qui les a encouragés à puiser à l'épargne étrangère, a poussé la devise canadienne à un niveau supérieur à celui que pourraient justifier la compétitivité intérieure, les structures des coûts industriels et la parité du pouvoir d'achat, pour mettre en danger au moins une partie des débouchés commerciaux qui pourraient s'offrir aux producteurs canadiens.

Graphique 3-3

Évolution de la composition des dépenses du gouvernement fédéral, Canada, 1968-1988



SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, n° 13-001 au catalogue, divers numéros.

Le déficit systématique n'entraînerait pas de réduction de la valeur nette du pays si les dépenses supplémentaires étaient consacrées à l'accroissement de l'actif du secteur public. Mais ce n'est pas ce qui s'est passé; l'importance des déficits publics a en fait coïncidé avec une diminution des investissements publics. De fait, même si l'on tient compte des paiements d'intérêts sur la dette publique, la formation de capital public, en proportion du total des dépenses de l'État, correspondait dans les années 80 à moins de la moitié de ce qu'elle était au début des années 60.

Une autre façon d'aborder ces questions consiste à examiner la valeur nette de l'État, qui est la mesure combinée de l'actif et du passif réels et financiers. Si l'accumulation de capital de l'État peut compenser la croissance de la dette publique, la valeur nette ne change pas ou augmente. Comme l'indique cependant le graphique 3-4, le rapport de la valeur nette du secteur public au PIB accuse un recul marqué depuis le début des années 70[2]. Dans le cas du gouvernement fédéral, le rapport devient de plus en plus négatif, ce qui révèle non seulement que le passif dépasse l'actif, mais que l'écart entre les deux se creuse. Par ailleurs, le taux d'accumulation de la richesse nette des gouvernements provinciaux a aussi diminué au cours des années 80. C'est pourquoi la baisse de l'indice public total révèle qu'au niveau fédéral et provincial, le patrimoine de richesse publique à léguer aux générations futures est en train de s'éroder.

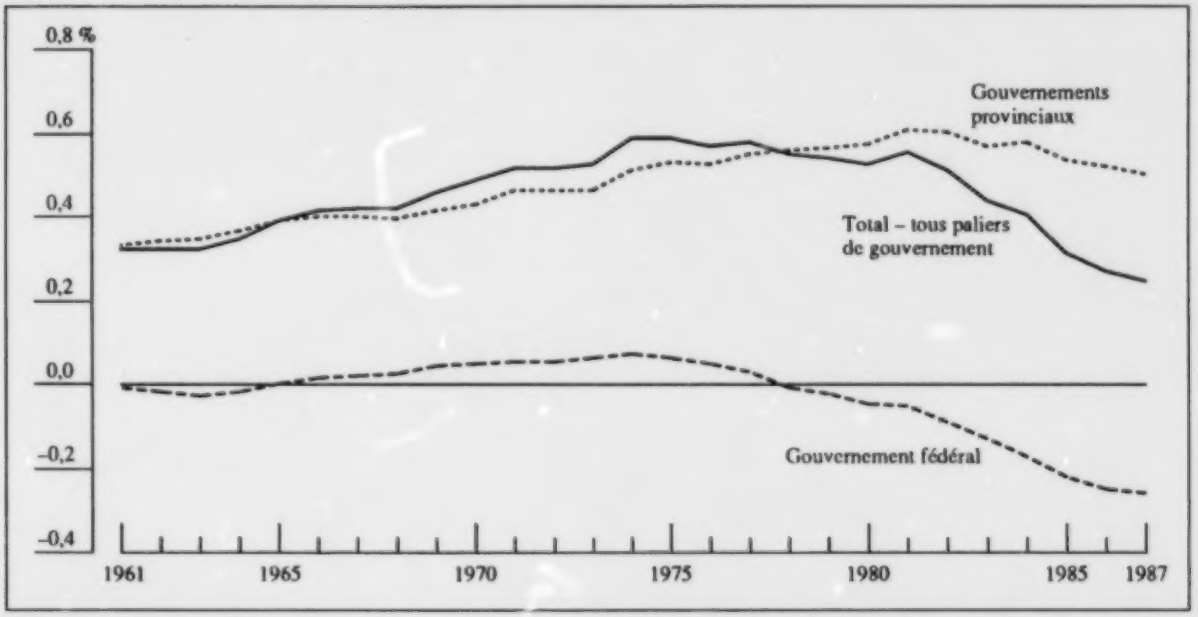
Il arrive, certes, que le déficit systématique – qu'il serve à financer la consommation ou l'investissement – profite aux générations futures. Lorsque le taux de chômage est élevé, comme ce fut par exemple le cas en 1974-1975 et en 1982-1983, le déficit systématique peut stimuler l'économie et contribuer à l'accroissement de l'épargne et de l'investissement privés. Ces périodes de léthargie ne peuvent cependant justifier la persistance de déficits importants et la montée du ratio dette/PIB pendant des périodes prolongées de croissance économique relativement vigoureuse. Si l'on tient compte de la nécessité d'une politique budgétaire contracyclique, il reste que l'augmentation de la dette publique hypothèque lourdement le patrimoine que nous léguerons aux générations futures, ce qui est inquiétant et entrave par ailleurs gravement, à moyen terme, la performance de l'économie.

Les perspectives à moyen terme

Dans le but de clarifier un peu la situation du déficit, nous avons effectué des projections à moyen terme de l'économie canadienne. Nous avons aussi analysé des façons possibles de réduire le déficit fédéral à partir d'un cadre

Graphique 3-4

Rapport des éléments d'actif publics[1] au PIB, Canada, 1961-1987



1 On calcule les éléments d'actif publics en appliquant certains ajustements aux données publiées par Statistique Canada dans *Les comptes du bilan national* (n° 13-214 au catalogue). On y ajoute ainsi les éléments d'actif publics réels dans le domaine de la défense nationale et on réévalue les intérêts publics dans les sociétés d'État afin d'en établir une approximation plus fidèle de la valeur marchande.

SOURCE Arthur Kaell, « Public assets, liabilities and intergenerational equity », document préparé pour le Conseil économique du Canada, 1989.

intégré qui met en lumière les risques posés par des taux d'inflation et de chômage plus élevés.

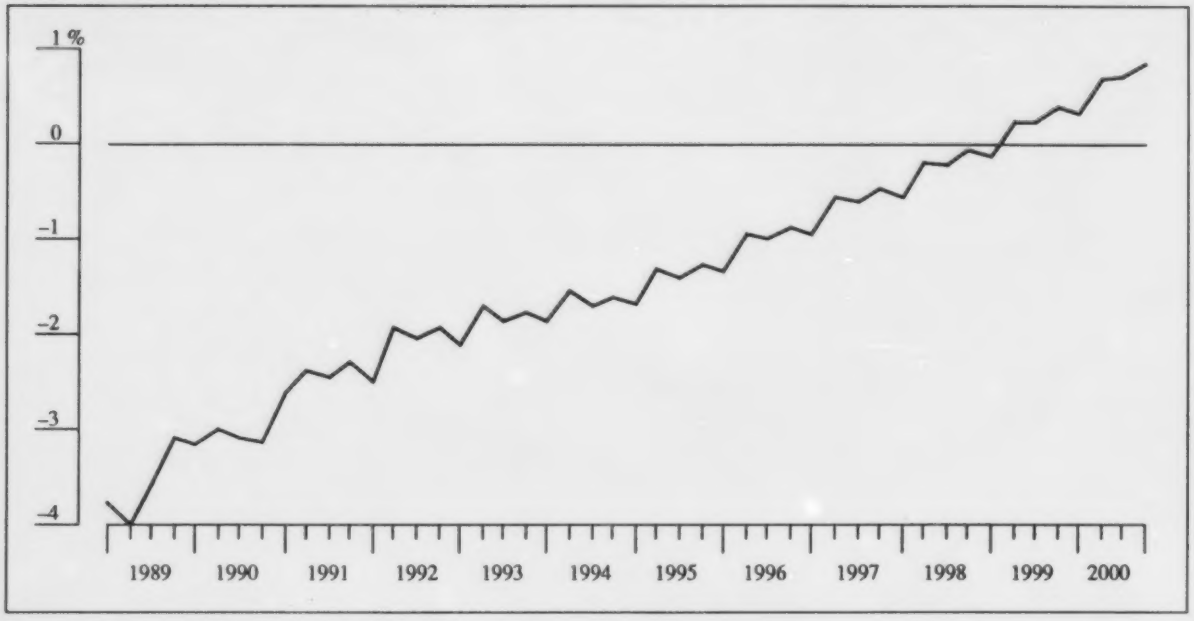
La projection du scénario de référence du Conseil repose sur le régime budgétaire établi dans le budget d'avril 1989 et présume que la taxe sur les produits et services (TPS) entrera en vigueur comme prévu en 1991[3]. Nous supposons que la structure de la fiscalité ou des dépenses fédérales ne changera pas par la suite. Les résultats du scénario de référence indiquent qu'à la suite d'un ralentissement en 1990 et d'une croissance normale par la suite, le déficit budgétaire persistera longtemps dans les années 90 (graphique 3-5).

Notre analyse actuelle des perspectives à moyen terme du Canada s'articule aussi sur une évaluation de l'activité économique mondiale, et plus précisément sur notre analyse des perspectives américaines. Nous prévoyons ainsi que la croissance ralentira également un peu aux États-Unis dans les années 90, sans déboucher sur une récession prolongée, et que la *Federal Reserve Board* insistera un peu moins sur la lutte contre l'inflation et davantage sur les moyens d'éviter une récession au cours de la deuxième moitié de 1989. Notre analyse de la conjoncture américaine prévoit néanmoins que le déficit budgétaire et la balance commerciale de l'Administration Bush ne s'amélioreront que lentement. En fait, le déficit du compte courant des États-Unis et les taux d'intérêt nominaux et réels élevés devraient persister durant les années 90. (L'appendice contient une analyse plus détaillée des perspectives américaines.)

En plus du scénario de référence, nous avons envisagé deux autres types de scénarios : ceux qui reposent sur des hypothèses différentes au sujet des perspectives économiques américaines – en l'occurrence, amélioration des politiques budgétaire et monétaire des États-Unis ou récession de l'économie américaine – et ceux qui comportent des hypothèses différentes au sujet des politiques budgétaire et monétaire du Canada. Nous avons plus particulièrement examiné diverses combinaisons de programmes d'austérité afin d'avoir une idée des compromis qu'exigerait un redressement financier prochain et vigoureux plutôt qu'une approche plus graduelle. Nous avons ainsi voulu établir les limites du possible, compte tenu de la conjoncture extérieure et des compromis implicites. Nous laissons aux responsables des politiques budgétaire et monétaire le soin de déterminer l'itinéraire le plus prudent à suivre à la lumière de ces compromis et de la conjoncture

Graphique 3-5

Rapport projeté du déficit fédéral au PIB (scénario de référence), Canada, 1989-2000



SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada.

économique à venir : récession, prospérité, évolution de la scène politique américaine, et ainsi de suite.

L'indicateur le plus sensible de l'analyse est peut-être la date à laquelle le déficit retraverse la barre du zéro pour se transformer en excédent (graphique 3-6). Notre analyse révèle qu'il est techniquement possible de résorber complètement le déficit budgétaire en trois ans si nous sommes disposés à en accepter les coûts, c'est-à-dire l'augmentation du chômage et de l'inflation. Par ailleurs, les résultats que nous présentons plus loin révèlent que si les États-Unis décident eux aussi de favoriser l'austérité budgétaire et de mettre en œuvre un assouplissement compensatoire dans le domaine monétaire, il serait beaucoup moins douloureux pour le Canada de combler son déficit d'ici à 1994. En outre, selon notre analyse, une récession qui se produirait n'importe quand au cours des prochaines années pourrait aggraver la situation financière.

Le scénario de référence canadien

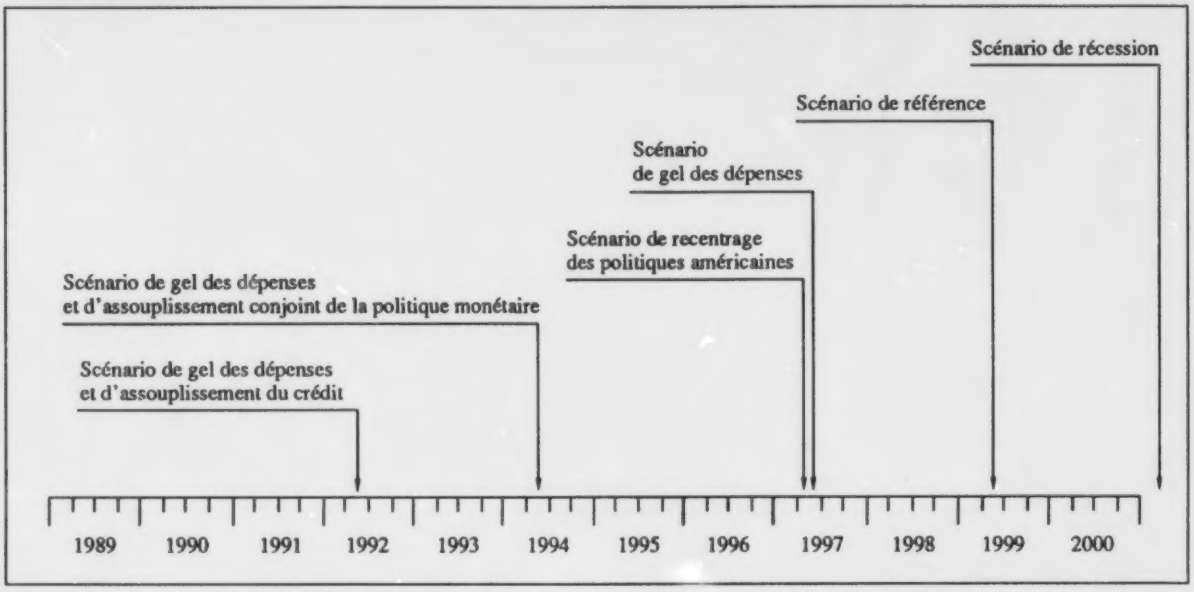
Pour étendre notre analyse à toute la période allant jusqu'en 2000 et pour déterminer la voie que pourrait emprunter la croissance à long terme du Canada, il faut tenir compte de l'offre et de la demande. Les facteurs les plus pertinents du progrès de l'offre sont la croissance de la population active et celle de la productivité de la main-d'œuvre.

La croissance de la productivité au Canada est plus faible depuis quelque temps qu'elle ne l'a été au début de la reprise et de l'expansion en cours. Une fois que l'économie a eu presque atteint son plein régime, le taux de croissance de la productivité de la population active s'est stabilisé à moins de 1 %. Nous prévoyons une amélioration cyclique après la croissance léthargique actuelle, mais un taux de croissance de la productivité inférieur à 1 % semble s'imposer à long terme (graphique 3-7)[4].

La croissance de la population active dépendra d'un certain nombre de facteurs, pour la plupart déjà connus. Tout d'abord, le déclin de la natalité des années 60, 70 et du début des années 80 se reflétera sur le taux de croissance de la population en âge de travailler (c'est-à-dire les 15 ans et plus), qui devrait tomber à moins de 1 % au cours des 10 prochaines années à mesure que ces cohortes plus jeunes vieilliront. Leur taux de participation à la population active, de même que celui des femmes adultes, devraient eux aussi atteindre un plateau. En fait, l'évolution remarquable du rôle de la femme au travail, qui s'est amorcée après la Deuxième Guerre mondiale, aura presque atteint son terme

Graphique 3-6

Années dans lesquelles le déficit fédéral se convertit en excédent, selon diverses hypothèses, Canada, 1989-2000



SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada.

à la fin du siècle. Le taux de croissance de la population active devrait donc fléchir à long terme : il s'établira en moyenne à 2 % environ au début des années 90, pour tomber à 1,8 % environ à la fin du siècle.

La fourchette des taux de chômage au-dessous de laquelle l'inflation commence à accélérer est aussi importante. D'après des analyses récentes, l'accélération de l'inflation s'amorce lorsque le taux de chômage se situe aux environs de 7 %. Tout semble indiquer aussi une tendance à la baisse de cet indicateur clé qu'est le taux de chômage sans accélération de l'inflation (TCSAI), qui devrait se stabiliser à environ 6 % en 2000.

Compte tenu de l'effet combiné du ralentissement de la croissance de la population active, d'un taux d'accroissement de la productivité inférieur à 1 % par année et d'un taux de chômage qui régresse lentement, le taux potentiel moyen de croissance réelle du PIB s'établit à environ 2,7 % pour les années 90, avec un niveau un peu plus élevé au cours de la première moitié de la décennie. La performance correspondante était d'environ 5,2 % dans les années 60, de 4,3 % dans les années 70 et de 3,2 % dans les années 80.

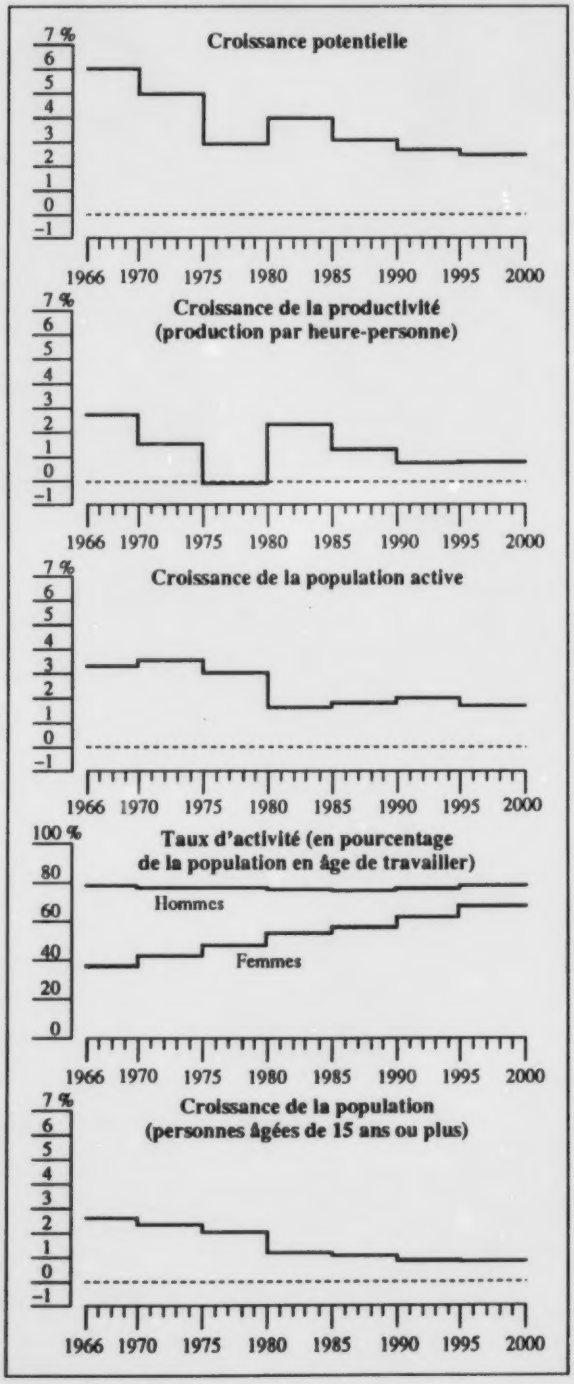
Ces chiffres représentent la capacité de croissance de l'économie. La performance véritable pourrait être meilleure ou pire : tout dépendra de la force de la demande. À court terme, on ne prévoit pas que celle-ci permette à l'économie d'atteindre sa capacité de croissance, particulièrement en 1990.

La performance économique du Canada doit passer par une période d'adaptation. L'expansion nord-américaine entre dans sa septième année et les déséquilibres économiques commencent habituellement à se manifester vers la fin d'une expansion par un resserrement des marchés des biens, de la main-d'œuvre et du crédit. Depuis quelque temps, les taux d'inflation et de croissance des salaires nominaux ont entrepris un lent mouvement à la hausse, le taux de croissance de la productivité a amorcé un déclin cyclique, le taux de chômage a atteint un plateau, et le crédit s'est resserré. La faiblesse de la demande se manifeste plus particulièrement sur les marchés sensibles au crédit. Les ventes d'automobiles et les mises en chantier ont reculé considérablement par rapport à leur niveau d'il y a 12 ou 18 mois, en partie à cause de l'augmentation des taux d'intérêt.

La conjoncture économique européenne et asiatique est beaucoup plus florissante. Les investissements ont repris de façon appréciable en Europe et au Japon; d'autres pays du bassin du Pacifique connaissent aussi une croissance très

Graphique 3-7

Facteurs qui influent sur la croissance potentielle du PIB, Canada, 1966-2000



SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada.

solide mue par les investissements. Cette désynchronisation des cycles économiques amortira les effets de la croissance léthargique que connaîtra l'Amérique du Nord et sera l'une des raisons pour lesquelles nous devrions connaître en 1990-1991 un ralentissement, et non une récession. Il reste que durant cette période de transition, les indicateurs économiques clés du Canada afficheront des résultats mitigés.

La croissance réelle au Canada devrait s'établir en moyenne à 2 % environ en 1990-1991 (tableau 3-1) pour remonter à un niveau voisin de 3 % en 1992 et 1993. Le taux d'inflation demeure à environ 5 % en 1990, principalement à cause de l'augmentation de la taxe d'accise et des impôts indirects qui devrait découler du budget d'avril 1989. En 1991, l'entrée en vigueur de la TPS devrait pousser à presque 7 % le taux d'inflation, qui devrait par la suite retomber dans la fourchette des 4 % en 1992 et 1993. Ces flambées des prix attribuables aux politiques ne déclencheront vraisemblablement pas de spirale inflationniste des prix et des salaires parce que l'économie sera alors très léthargique, ce qui incitera les entreprises à résister aux revendications salariales et limitera leur capacité d'imposer d'autres hausses de prix à leurs clients[5].

La croissance de l'emploi s'établira en moyenne à un peu moins de 1,5 % par année en 1990-1991, pour passer ensuite à 2 % en 1992 et à 2,6 % en 1993. Les taux de chômage dériveront par conséquent à la hausse en 1990 pour recommencer à fléchir lentement par la suite. La balance des opérations courantes devrait s'améliorer à mesure que le ralentissement de la demande intérieure freinera la croissance des importations en 1990 et 1991. Comme la correction de 1990 est relativement légère, nous prévoyons que l'investissement devrait demeurer plutôt ferme, car les entreprises continueront de moderniser leur infrastructure pour affronter la concurrence étrangère. Dans cette conjoncture, le déficit fédéral devrait atteindre 1,9 % en 1993 pour disparaître en 1998, alors que l'économie connaîtra une autre période de croissance soutenue.

Le risque, c'est que certains événements – sécheresse, crises du prix des denrées, récession, crise politique internationale, par exemple – puissent freiner cette diminution graduelle du déficit. La sensibilité du déficit à la conjoncture extérieure demeure donc une grande question.

Les options extérieures

Nous avons analysé deux options de remplacement au scénario qui prévoit un ralentissement aux États-Unis : celle, brutale, de la récession et une autre, plus favorable, qui prévoit que le gouvernement américain prendra les

Tableau 3-1

Certains indicateurs de la performance projetée de l'économie canadienne, 1989-2000

En pourcentage

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Moyenne 1991-1995	Moyenne 1996-2000
Taux de variation :									
PIB réel	2,9	1,8	2,3	2,9	3,1	2,7	2,8	2,8	2,6
Indice des prix à la consommation	5,1	5,6	6,9	4,4	4,1	4,1	4,3	4,8	5,2
Population active	1,8	1,4	1,6	2,0	2,3	2,2	2,1	2,0	1,8
Emploi	1,8	1,2	1,7	2,1	2,6	2,3	2,2	2,2	2,0
Productivité (production par heure-personne)	1,4	1,6	0,9	0,9	0,5	0,4	0,9	0,7	0,7
Taux de salaire réel	0,1	–0,4	–1,3	0,6	0,5	–0,3	–0,2	–0,1	0,5
Taux de salaire nominal	5,2	5,2	5,5	5,1	4,6	3,9	4,1	4,6	5,7
Taux de chômage	7,7	7,9	7,8	7,7	7,4	7,3	7,3	7,5	6,5
Taux d'activité[1]	67,2	67,5	68,0	68,8	69,7	70,5	71,3	69,6	73,3
Proportion du PIB :									
Investissement réel	22,3	22,5	22,3	22,1	21,7	21,6	21,6	21,9	21,6
Déficit public									
Fédéral	–3,6	–3,1	–2,4	–2,1	–1,9	–1,7	–1,4	–1,9	–0,2
Provincial et local	–0,1	–0,1	–0,1	–0,2	–0,3	–0,4	–0,3	–0,3	– –
Balance des paiements									
Compte courant	–1,9	–1,6	–1,2	–0,9	–0,6	–0,7	–0,8	–0,8	–0,8
Marchandises	1,5	1,6	1,9	1,9	2,0	1,8	1,7	1,9	1,5
Invisibles[2]	–0,9	–0,9	–0,8	–0,8	–0,7	–0,6	–0,6	–0,7	–0,5

1 Rapport de la population active à la population âgée de 15 ans et plus.
2 Revenu de placement net non compris.
SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada.

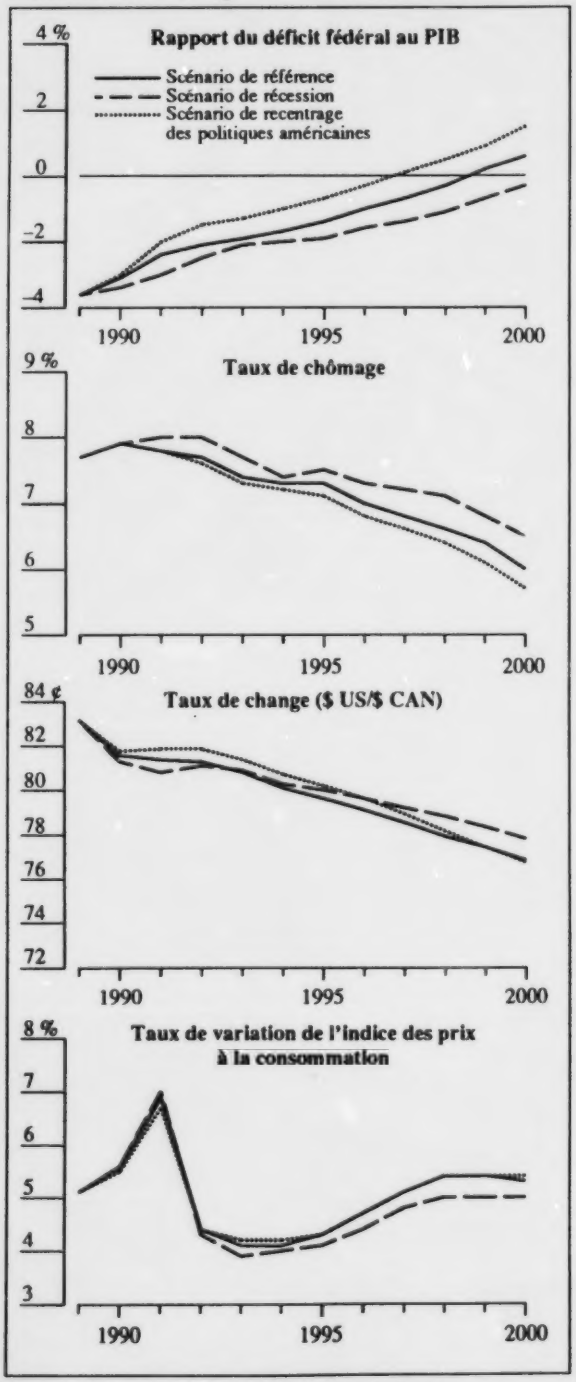
mesures nécessaires pour réduire son déficit budgétaire et assouplir sa politique monétaire en 1991 (voir l'appendice).

Le scénario brutal comprend tout d'abord une pointe des taux d'intérêt en 1990 suivie d'une chute abrupte en 1991. Il provoquerait une récession modérée au Canada, catalysée par une flambée des taux d'intérêt qui hausserait les coûts d'emprunt du gouvernement et par une baisse des exportations vers les États-Unis. Cette récession aurait des effets secondaires : baisse des recettes fédérales et, par conséquent, aggravation du déficit (graphique 3-8). Une récession modérée en 1990-1991 pourrait aussi faire diminuer l'emploi, ce qui pourrait faire augmenter le taux de chômage d'un demi-point au cours de la période de croissance léthargique : tout dépendrait du nombre de gens qui réagiraient en décidant de quitter la population active. Une seule régression de ce genre au cours de la prochaine décennie reporterait après 2000 le retour à une position excédentaire. D'après nos calculs, en effet, deux récessions légères ou une récession grave comme celle de 1981-1982 pourraient freiner complètement l'amorce de réduction du déficit enclenchée par le budget d'avril 1989, pour laisser le ratio dette/PIB à peu près au niveau élevé d'aujourd'hui pendant les années 90. C'est pourquoi il importe de rééquilibrer le régime budgétaire. Lorsque le ratio dette/PIB est élevé, les fluctuations importantes des taux d'intérêt qui comportent déjà des risques élevés ne présagent rien de bon.

Dans l'autre scénario américain, plus favorable, nous présumons que l'Administration adopte un programme de réduction plus vigoureux du déficit et met en œuvre un train de mesures d'austérité de 30 milliards de dollars en janvier 1991, ce qui permet à la *Federal Reserve Board* d'abaisser les taux d'intérêt d'environ 1,6 point de pourcentage. Ce recentrage des politiques américaines stimulerait les taux de croissance réelle aux États-Unis, relèverait la demande d'exportations et ferait baisser les coûts d'emprunt à moyen

Graphique 3-8

Effet projeté de trois scénarios extérieurs sur certains indicateurs économiques, Canada, 1989-2000



SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada.

terme. Les taux canadiens suivraient le mouvement et, comme la conjoncture extérieure des marchés financiers d'exportation serait plus favorable, la date de rétablissement de l'équilibre budgétaire serait avancée au début de 1997, à supposer que les politiques canadiennes ne changent pas. Si le Congrès américain optait résolument pour la prudence budgétaire et si la *Federal Reserve Board* abaissait les taux d'intérêt, le Canada pourrait en profiter.

Avec l'approche graduelle du scénario de référence, une récession ou d'autres événements qui viendraient ébrécher l'assiette fiscale pourraient facilement faire rater une autre série d'objectifs financiers. C'est pourquoi le régime budgétaire issu du budget d'avril 1989 semble encore trop graduel pour rétablir l'équilibre. Les risques d'être désarçonné par une récession, une sécheresse, une pointe des taux d'intérêt ou l'évolution des priorités politiques sur une période de neuf ans demeurent désagréablement élevés. Dans ce contexte, que faudra-t-il pour équilibrer le budget d'ici au début de 1992 ? Quel serait le coût d'une telle stratégie, si l'on considère l'importance des compressions nécessaires et leurs répercussions sur les indicateurs économiques clés ?

Une solution canadienne possible

Les dépenses fédérales ont des origines variées et notamment (sans ordre particulier) les secteurs suivants : défense, subventions aux entreprises, prestations de retraite et de bien-être, autres paiements de transfert, aide à l'investissement dans les entreprises, aide étrangère, service de la dette, paiements de péréquation aux provinces. Certaines de ces dépenses sont contrôlables, mais d'autres ne le sont pas à cause de leur nature statutaire.

Nous envisageons la possibilité suivante dans le domaine des dépenses contrôlables. Supposons que le gouvernement impose, dans cinq secteurs de dépenses, un gel de deux ans (en termes nominaux), du 1er janvier 1990 au 31 décembre 1991. La croissance normale des dépenses reprendrait le 1er janvier 1992 dans les catégories de dépenses visées. Il n'y aurait cependant pas de « rattrapage », c'est-à-dire qu'on ne reprendrait pas les compressions de dépenses attribuées au gel. Le niveau des dépenses publiques dans les catégories visées fléchirait donc. Pour les besoins de notre analyse, nous avons choisi d'imposer un gel dans les secteurs de dépenses suivants : aide à l'investissement dans les entreprises, subventions aux entreprises, paiements de péréquation aux provinces, indexation des allocations familiales et recrutement de fonctionnaires fédéraux. (Nous avons supposé que les provinces réagiraient au manque à gagner en haussant l'impôt provincial sur le revenu des particuliers.)

Si ce gel était mis en œuvre, les dépenses publiques tomberaient, en 1992, de 4,6 milliards de dollars par rapport au niveau du scénario de référence. Les recettes diminueraient aussi, cependant, de 1,6 milliard, car le gel aurait pour effet immédiat de ralentir l'activité économique. À la fin de 1992, par conséquent, le déficit public aurait baissé d'environ 3 milliards de dollars. Ce gel rapprocherait néanmoins à lui seul de deux ans la transition, qui se ferait non plus en 1998, comme le prévoit le scénario de référence, mais à la fin de 1996 (graphique 3-9)[6].

Supposons qu'en plus du gel, on assouplisse la politique de crédit pour qu'à la fin de 1991, les taux d'intérêt nominaux aient diminué d'environ 2,5 points de pourcentage (250 points de base). Les coûts d'emprunt du gouvernement fédéral baisseraient alors d'environ 7 milliards de dollars à la fin de 1992. L'assouplissement du crédit stimulerait en outre l'économie pour remplacer une partie de la demande perdue à cause des compressions des dépenses et transformer en gain une perte de revenu. Le budget serait équilibré en 1992 et fortement excédentaire en 1995. Si l'on maintenait une telle politique pendant toute la décennie, on pourrait rembourser une part considérable de la dette existante accumulée.

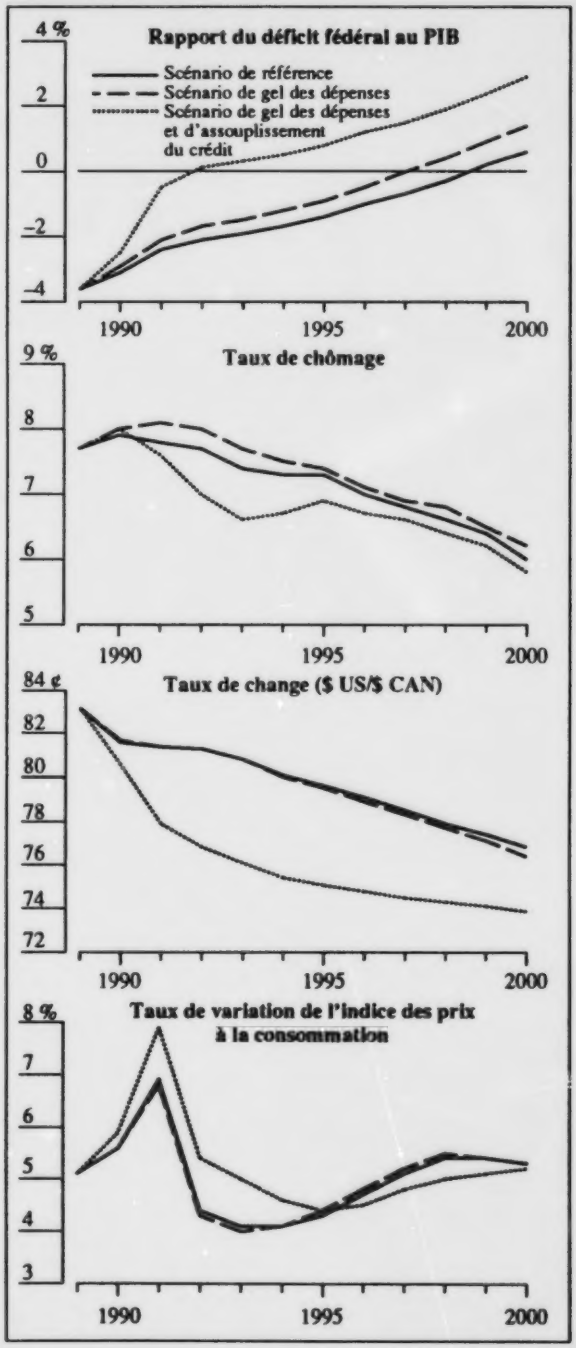
Ce genre de coup de barre aurait cependant des effets secondaires positifs et négatifs. Un gel des dépenses sans politique monétaire compensatoire comme celle que nous venons de décrire ferait disparaître environ 100 000 emplois (directs et indirects) en 1992 et, ainsi, augmenter le taux de chômage. Si l'on mettait en œuvre des mesures monétaires compensatoires, la création d'emplois résultant de l'assouplissement du crédit ferait plus que compenser les emplois perdus. L'abaissement des taux d'intérêt par la Banque du Canada refermerait cependant l'écart entre les taux canadiens et américains et ferait baisser le dollar canadien de 4,5 à 5 cents. Cela exercerait des pressions à la hausse sur les prix et les salaires et ferait monter l'inflation d'environ 1 point de pourcentage par année durant quatre ans. Cette poussée inflationniste coïnciderait avec la montée des prix que provoquerait, en 1991-1992, l'entrée en vigueur prévue de la TPS. La combinaison de ces deux chocs sur les prix – soit la TPS et la dépréciation du dollar canadien – nous semble poser un grave risque de spirale inflationniste puisque l'inflation pourrait atteindre 8 % à la fin de 1991. Si l'on envisage de telles mesures, il faudra absolument choisir le moment judicieux pour les mettre en application.

Pour profiter de la politique américaine

Le scénario qui précède illustre les répercussions probables d'une coupure radicale que le gouvernement

Graphique 3-9

Effet projeté de trois scénarios relatifs aux politiques canadiennes sur certains indicateurs économiques, Canada, 1989-2000



SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada.

canadien déciderait de pratiquer dans ses dépenses et qui coïnciderait avec un assouplissement marqué de la politique monétaire. Pour la Banque du Canada, le problème est cependant le suivant : comme le Canada est une économie ouverte, les fluctuations des taux d'intérêt se répercutent immédiatement sur le taux de change et, par conséquent, sur l'inflation et la compétitivité.

Envisageons un dernier scénario plus modéré, mais qui repose sur un peu de coopération internationale ou de chance. Il allie le recentrage de la politique américaine – où les États-Unis resserrent leur politique budgétaire et la *Federal Reserve Board* réduit les taux d'intérêt – au scénario du gel des dépenses au Canada. Il suffit d'ajouter une modeste réduction initiale de l'écart entre les taux d'intérêt canadiens et américains de 30 à 40 points de base (et non de 250 comme dans notre exemple antérieur) pour arriver à une réduction éventuelle de 200 points des taux d'intérêt à court terme au Canada.

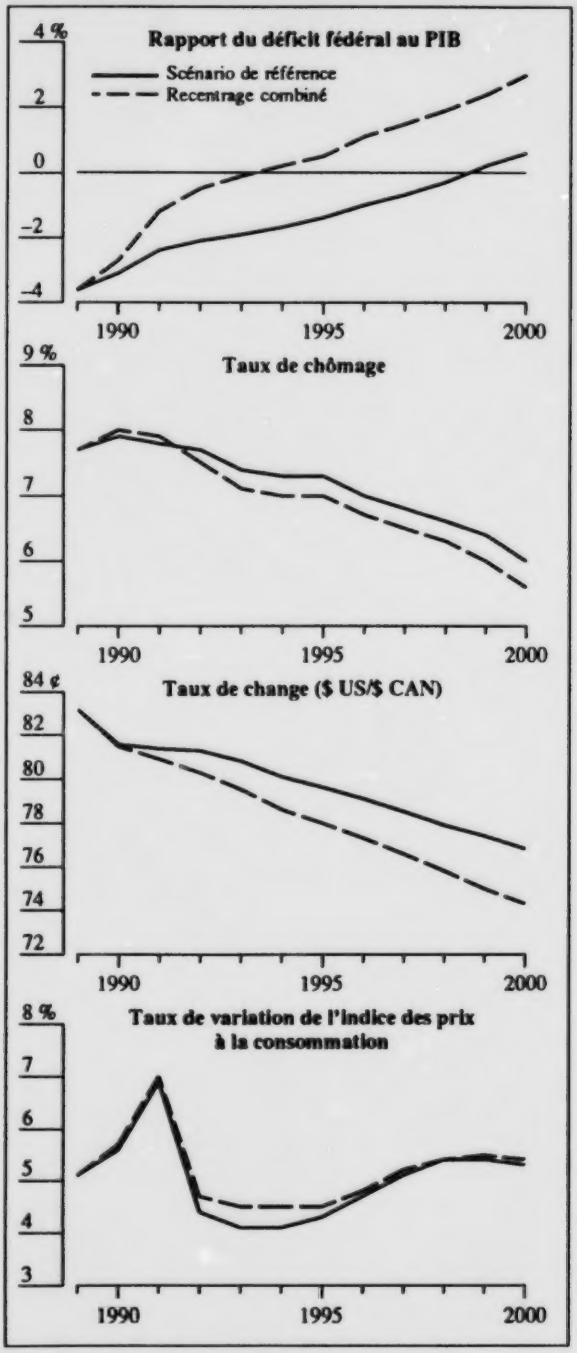
Ce scénario permettrait au gouvernement fédéral d'équilibrer son budget à la fin de 1994 et entraînerait une baisse à court terme du dollar canadien d'un demi-cent seulement environ, ce qui serait très inférieur aux répercussions du scénario des seules restrictions canadiennes dont nous avons déjà parlé (graphique 3-10), sans compter qu'il s'agit d'un scénario beaucoup moins inflationniste. Par ailleurs, on perdrait des emplois à très court terme, mais les nouveaux emplois créés atteindraient 58 000 en 1992 et 175 000 en 2000, ce qui aiderait à faire reculer le taux de chômage. Ce scénario révèle au moins les avantages que présente la coordination des politiques entre des économies très étroitement liées par le commerce et la finance. Les scénarios des restrictions uniquement canadiennes illustrent par ailleurs certaines conséquences malheureuses que peut entraîner pour une petite économie ouverte la poursuite de politiques susceptibles de provoquer de fortes réactions des marchés internationaux.

Conclusion

D'après notre évaluation des perspectives à moyen terme cette année, l'économie canadienne amorce une période de ralentissement de la croissance, de consolidation, qui ne devrait cependant pas déboucher sur une récession. La reprise continue de l'investissement de la part des industries qui se préparent à l'intégration du marché nord-américain et à de nouveaux débouchés d'exportation soutiendra l'activité. La capacité des États-Unis de provoquer un redressement relativement modéré en 1990 déterminera cependant dans une large mesure si l'on peut éviter une récession.

Graphique 3-10

Effets projetés du recentrage combiné des politiques américaines et canadiennes sur certains indicateurs économiques, Canada, 1989-2000



SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada.

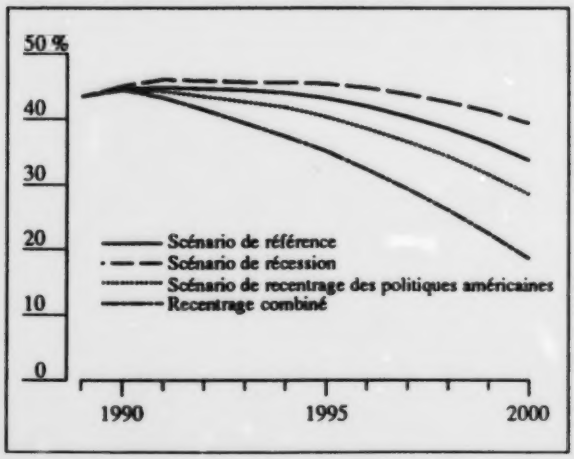
Au cours des prochaines années, la performance de l'économie dépendra énormément de ce redressement cyclique. Le taux de chômage ne fléchira que légèrement, la croissance de la productivité sera plutôt décevante et le taux d'inflation ne retombera qu'à 4,1 % en 1993.

La situation financière du gouvernement fédéral représente à notre avis le talon d'Achille du Canada au cours de la prochaine période. Depuis cinq ans, la réduction du déficit est loin d'atteindre les objectifs établis, et le mécanisme long et interminable de redressement du déficit proposé pour les années 90 comporte de toute évidence de nombreux risques.

Nous avons vu qu'un énorme déficit fédéral permanent impose une orientation dangereuse aux politiques macroéconomiques et, par voie de conséquence, un fardeau disproportionné à la politique monétaire nécessaire pour maintenir la stabilité économique. Le régime budgétaire actuel vise à réduire le déficit, mais graduellement. Il est aussi très vulnérable à une conjoncture de croissance léthargique ou de taux d'intérêt élevés. Le graphique 3-11 illustre nos projections de la tendance du ratio de la dette fédérale au PIB, selon les conjonctures extérieures et les politiques choisies[7]. Il importe de noter que dans le scénario « brutal », même une récession bénigne en 1990-1991 empêcherait le ratio de tomber en dessous de 40 % avant la fin de la décennie. C'est un héritage que nous ne recommandons pas de léguer aux Canadiens, car les problèmes financiers enlèveront alors toute marge de manœuvre au gouvernement fédéral, qui sera incapable de répondre à l'évolution des besoins de la population. Voilà pourquoi nous avons essayé d'évaluer les choix de politiques qui pourraient entraîner une baisse du ratio dette/PIB.

Graphique 3-11

Effet projeté de quatre scénarios sur le rapport de la dette fédérale nette au PIB, Canada, 1989-2000



SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada.

Notre analyse met aussi en lumière les interactions complexes entre les recettes et les dépenses fédérales, entre les politiques monétaire et budgétaire au Canada, et entre les politiques canadiennes et américaines. Le gouvernement fédéral devra choisir le moment opportun et déterminer la juste dose d'austérité lorsqu'il envisagera de nouvelles politiques destinées à accélérer le retour à une situation financière plus solide. La vigueur de la demande, l'ampleur d'un assouplissement simultané de la politique monétaire et le recentrage des politiques aux États-Unis constitueront les facteurs clés. Il faudra dans chaque cas peser les risques et les possibilités et saisir la moindre occasion qui se présentera.

Nous avons pris position en faveur des compressions de dépenses, sans oublier cependant qu'il faut harmoniser l'opportunité et l'ampleur de ces compressions, de même que l'assouplissement concomitant de la politique monétaire, de façon à éviter une aggravation excessive du chômage ou une crise des prix qui dépasserait la courbe de tolérance des consommateurs et des salariés. Il serait par exemple téméraire de réduire le déficit en déclenchant une autre inflation par les coûts comme celle des années 70[8].

Notre analyse révèle que toute solution canadienne au dilemme budgétaire repose sur une détente graduelle de la politique monétaire. C'est pourquoi il faudrait mettre en œuvre les prochaines mesures d'austérité à un moment où la Banque du Canada pourra abaisser les taux d'intérêt, c'est-à-dire lorsque les prix ne sembleront pas subir de pressions à la hausse, et que les taux d'intérêt américains fléchiront, par exemple. Il y aurait alors peu de risque de provoquer une dépréciation majeure du dollar canadien.

C'est lorsque les États-Unis s'attaquent à leurs propres problèmes financiers que la conjoncture est la plus favorable au redressement budgétaire. Nos résultats indiquent que si les États-Unis modifient leurs politiques monétaire et budgétaire dans le sens que les gouvernements des pays de l'OCDE les exhortent à le faire, ces mesures pourraient être avantageuses pour le Canada et améliorer les chances du gouvernement fédéral de rééquilibrer ses recettes et ses dépenses. Il serait alors possible d'assouplir la politique monétaire canadienne sans compromettre la valeur du dollar canadien à court terme. Et, combinées à un gel des dépenses, ces mesures permettraient de rendre le budget fédéral excédentaire en 1994 sans répercussions graves sur le chômage ou l'inflation.

Tout est bien sûr une question de temps, et c'est lorsque d'autres secteurs de l'économie sont actifs et solides que le gouvernement fédéral peut, sans trop de risque, imposer des restrictions budgétaires. Nous estimons que la pause économique (le ralentissement) sera probablement terminée au Canada au milieu de 1990 et qu'il y aura ensuite reprise d'une croissance régulière dont le secteur privé sera la locomotive. Si les États-Unis réussissent eux aussi à ralentir, sans connaître la récession, nous croyons alors que les mesures monétaires et budgétaires américaines sont susceptibles d'appuyer davantage un contexte favorable à l'austérité au Canada.

4 La situation des générations actuelles

Il y a de nombreuses raisons d'être préoccupé par le sort des futures générations de Canadiens, notamment parce que le ralentissement de la croissance économique de la dernière décennie et les transformations profondes qu'a subies la structure industrielle ont été particulièrement dures pour les jeunes. Pour mesurer cet impact, nous nous basons sur deux grandes séries d'indicateurs – ceux qui décrivent les tendances de l'évolution du revenu et de la richesse selon les types de familles et les groupes d'âges, et ceux qui reflètent les tendances nouvelles en matière d'emploi et de salaires. Nous présentons en particulier des statistiques sur la polarisation des salaires – cette tendance qui fait que le marché de l'emploi se divise de plus en plus en emplois qui sont bien rémunérés et en emplois qui le sont mal, et que le nombre des travailleurs canadiens entre ces deux extrêmes diminue.

Évolution du revenu et de la richesse

Après une décennie de croissance vigoureuse, l'augmentation du revenu familial réel moyen a commencé à s'aplatir au milieu des années 70 et, depuis, le revenu réel du travailleur moyen ne progresse pratiquement pas. Si les familles dont le chef a moins de 65 ans avaient dû compter uniquement sur le revenu du mari, le revenu familial réel n'aurait à peu près pas varié entre 1973 et 1986, période au cours de laquelle d'autres membres de la famille et, notamment, les femmes mariées, y ont de plus en plus contribué.

Les familles et les particuliers ont, de plus, profité d'une hausse de leurs revenus de placement et de transferts publics plus généreux (tableau 4-1). Les transferts publics ont

Tableau 4-1

Revenu moyen et composition du revenu des familles et des individus sans attaches jeunes et dans la force de l'âge[1], Canada, 1973 et 1986

	Familles			Individus sans attaches		
	1973	1986	Variation 1986/1973	1973	1986	Variation 1986/1973
	En dollars de 1981		En pourcentage	En dollars de 1981		En pourcentage
Revenu moyen	27 683	31 374	13,3	12 213	14 597	19,5
Revenu du travail	25 247	27 076	7,2	11 028	12 407	12,5
Mari	19 323	18 416	–4,7	...	...	...
Épouse et autres membres de la famille	5 924	8 659	46,2	...	...	...
Composition du revenu :						
	En pourcentage			En pourcentage		
Revenu du travail	91,2	86,3		90,3	85,0	
Mari	69,8	58,7		...	...	
Épouse et autres membres de la famille	21,4	27,6		...	...	
Revenu de placement	2,8	3,9		3,5	4,5	
Paiements de transfert	4,8	7,3		4,2	7,2	
Autre revenu en argent[2]	1,1	2,5		2,0	3,3	
Total	100,0	100,0		100,0	100,0	

1 De moins de 65 ans.

2 Comprend les prestations de retraite en provenance de l'étranger, les pensions alimentaires, les bourses non remboursables, les redevances, les allocations de grève, les indemnités de maladie et les indemnités de maintien du revenu en vertu de régimes d'assurance.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données tirées de l'Enquête sur les finances des consommateurs.

pris une importance accrue à la suite de l'expansion majeure qu'avaient connue les programmes sociaux du Canada au cours de la décennie précédente et de la hausse sensible du taux de chômage. L'apport plus important des revenus de placement a été lié à la montée rapide des taux d'intérêt à la fin des années 70 et aux taux réels relativement élevés qui se sont maintenus au cours des années 80.

Ces sources de croissance du revenu ont eu des répercussions différentes sur les Canadiens selon le stade qu'ils ont atteint dans leur cycle de vie.

Entre 1973 et 1986, le revenu réel moyen des familles au travail a augmenté de 13 %. Au cours de la même période, la contribution du mari à ce revenu a diminué de 5 % et celle des autres membres de la famille a connu une poussée phénoménale de 46 %. Les célibataires de moins de 65 ans ont vu leur revenu réel augmenter de 20 %, mais il convient de noter que cette hausse est attribuable en grande partie à l'augmentation du nombre de célibataires et de divorcés dans les rangs de la main-d'œuvre spécialisée et professionnelle âgée de 35 à 54 ans.

La question de l'équité entre les générations a toujours été liée à des préoccupations à l'égard des personnes âgées. On a ainsi mis l'accent sur des politiques devant permettre aux Canadiens à la retraite de bénéficier de la prospérité économique à laquelle ils avaient contribué par leurs efforts des années précédentes. Cette optique avait sa pertinence à l'époque où la croissance économique était telle que les travailleurs actifs se retrouvaient en meilleure situation que leurs parents et leurs grands-parents, et où les programmes de transfert visant à aider les personnes âgées ne suffisaient pas.

Il y a, certes, encore des personnes âgées à faible revenu qui ont besoin d'aide, mais la conjoncture a beaucoup évolué depuis une vingtaine d'années. Ce sont surtout les

Tableau 4-2

Revenu moyen et composition du revenu des familles et des individus sans attaches âgés[1], Canada, 1973 et 1986

	Familles			Individus sans attaches		
	1973	1986	Variation 1986/1973	1973	1986	Variation 1986/1973
	En dollars de 1981		En pourcentage	En dollars de 1981		En pourcentage
Revenu moyen	17 154	21 079	22,9	7 062	9 736	37,9
Revenu du travail	7 188	5 333	–25,7	890	376	–57,8
Mari	2 985	1 581	–47,1	...	...	...
Épouse et autres membres de la famille	4 203	3 752	–10,7	...	...	...
Composition du revenu :						
	En pourcentage			En pourcentage		
Revenu du travail	41,9	25,3		12,6	3,9	
Mari	17,4	7,5		...	...	
Épouse et autres membres de la famille	24,5	17,8		...	...	
Revenu de placement	14,6	18,3		23,2	22,7	
Pension privée	9,8	13,9		12,3	14,2	
RPC/RRQ	2,6	11,6		3,2	13,7	
Sécurité de la vieillesse (y compris SRG)	25,9	25,3		44,5	39,8	
Autre revenu en argent	5,1	5,6		4,2	5,8	
Total	100,0	100,0		100,0	100,0	

1 De plus de 65 ans.

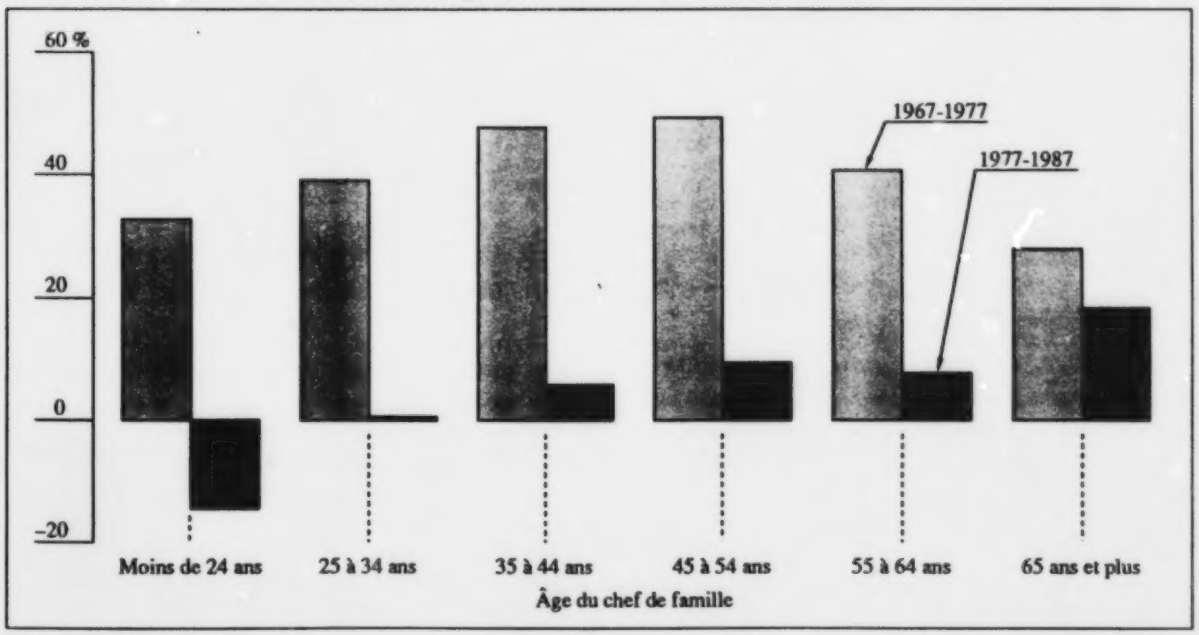
SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données tirées de l'Enquête sur les finances des consommateurs.

personnes âgées qui ont profité de l'arrivée à maturité du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec, de la hausse du rendement des investissements, ainsi que des modifications apportées au régime fiscal en ce qui a trait particulièrement aux régimes enregistrés d'épargne-retraite (les REER), implantés et élargis dans les années 60 et 70. Les gens de 65 ans et plus au travail étaient moins nombreux en 1986 qu'en 1973 et leur revenu réel du travail avait baissé, mais à la suite de la croissance des revenus d'autres sources, le revenu réel relatif des particuliers et des familles de ce groupe d'âges avait augmenté de 38 et 23 % respectivement (tableau 4-2). La proportion des personnes âgées vivant au-dessous du seuil de la pauvreté, mesurée selon le seuil de faible revenu de Statistique Canada, a connu un recul marqué entre 1971 et 1986 pour tomber de 68 à 16 % dans le cas des personnes seules et de 35 à 6 % dans celui des familles, ce qui est particulièrement significatif. Les transferts publics ont joué un rôle très important à cet égard, car une récente étude révèle qu'ils ont réduit de plus de 90 % l'écart de pauvreté pour les personnes âgées (c'est-à-dire la différence entre le revenu total et le niveau de faible revenu établi par Statistique Canada)[1].

Compte tenu de cette évolution, il convient maintenant de se pencher sur les perspectives des jeunes travailleurs et des générations à venir. Par rapport aux personnes âgées, les familles jeunes et d'âge mûr dépendent bien sûr beaucoup plus de leur revenu d'emploi, qui se trouve être la composante la plus léthargique de la croissance du revenu. Ce sont les jeunes travailleurs qui ont été les principales victimes des taux de chômage élevés et de la chute prononcée des salaires réels à la fin des années 70 et au début des années 80. Les études révèlent que ces phénomènes résultent en partie de la surpopulation causée par l'arrivée sur le marché du travail de la génération du *baby boom* et du gonflement subséquent de la cohorte des travailleurs de 40 ans et moins[2]. Devant l'aggravation du chômage, les provinces et le gouvernement fédéral ont de plus laissé délibérément reculer la valeur réelle du salaire minimum légal. Résultat : compte tenu de l'inflation, les membres d'une jeune famille moyenne de moins de 25 ans pouvaient espérer, en 1987, un revenu réel inférieur de 14 % à celui d'une famille semblable 10 ans plus tôt. En comparaison, les jeunes familles, en 1967, pouvaient s'attendre à voir leur revenu réel augmenter de 33 % au cours des 10 années suivantes (graphique 4-1).

Graphique 4-1

Croissance du revenu familial réel[1], selon l'âge du chef de famille, Canada, 1967-1987



1 En dollars de 1981.

SOURCE Statistique Canada, *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu*, n° 13-534 (1967) et n° 13-207 (1977-1987) au catalogue; et *Revue de la Banque du Canada*, divers numéros.

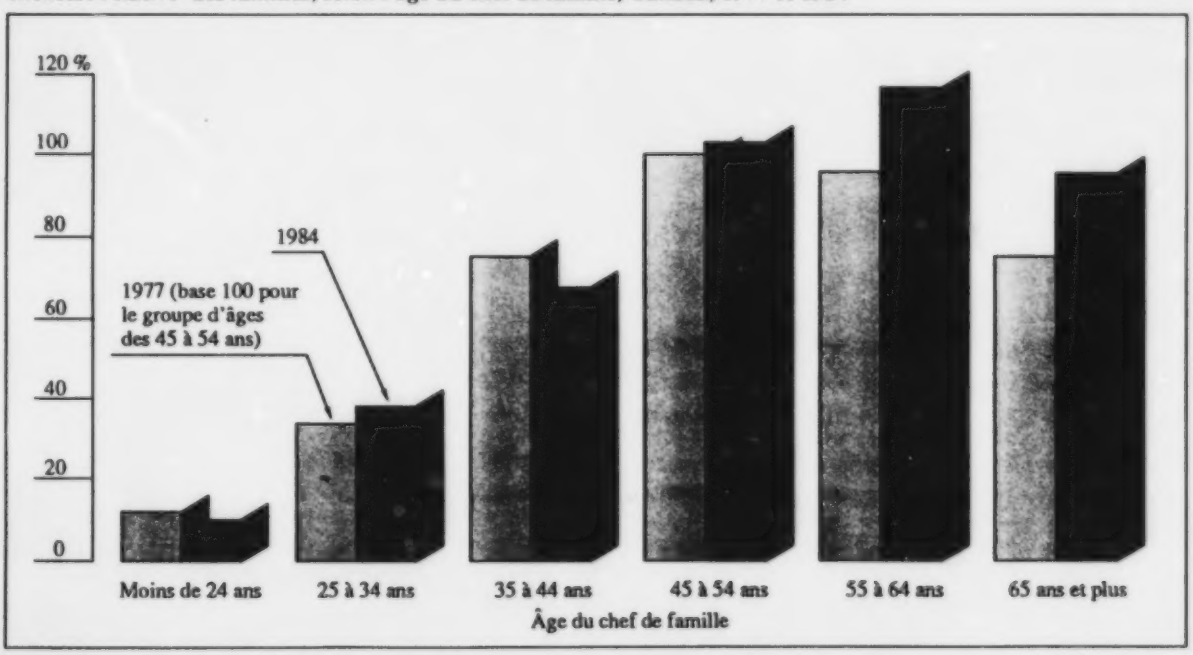
Les données sur la richesse moyenne illustrent aussi l'évolution de la position économique des divers groupes d'âges. L'actif net d'une famille est en partie fonction du stade qu'elle a atteint dans son cycle de vie. Une famille accumule habituellement, durant sa vie active, une richesse qui lui servira à financer ses besoins de consommation pendant la retraite. Toutefois, l'accumulation de la richesse dépend aussi de la croissance de l'économie au moment où les familles connaissent leurs meilleures années de revenu et d'épargne, c'est-à-dire lorsque les travailleurs rémunérés de la famille ont de 35 à 54 ans. En 1977, les familles de la cohorte des 45 à 54 ans détenaient la richesse moyenne la plus élevée (graphique 4-2), ce qui concorde avec les chiffres de croissance solide de l'économie au cours des deux décennies précédentes. Cette croissance a permis à la cohorte des 45 à 54 ans de gagner et d'épargner beaucoup plus que n'a pu le faire celle des 55 à 64 ans au cours de ses meilleures années actives.

Ce qui est particulièrement intéressant, toutefois, c'est l'évolution de la richesse relative détenue entre 1977 et 1984. La situation des 55 ans et plus s'est améliorée considérablement par rapport à celle des 35 à 54 ans au cours de cette période. Le groupe plus jeune a eu plus de difficulté à accumuler de la richesse parce qu'une majorité de ses membres vivaient leurs meilleures années actives en période de croissance économique relativement lente et de taux d'intérêt hypothécaires élevés. Cette évolution a moins affecté les travailleurs plus âgés et les retraités, qui achevaient d'accumuler de la richesse ou avaient déjà fini de le faire.

La baisse que l'on a observée entre 1981 et 1986 dans la proportion des Canadiens de moins de 45 ans qui étaient propriétaires de leur maison est une autre preuve de l'environnement plus difficile qu'ont connu les travailleurs dans la force de l'âge (tableau 4-3). Depuis, il y a eu bien sûr le boom immobilier à Toronto et à Vancouver, et une

Graphique 4-2

Richesse relative[1] des familles, selon l'âge du chef de famille, Canada, 1977 et 1984



1 En dollars de 1981. La richesse, ici, ne comprend pas les droits acquis des régimes de pension reliés au travail ou les droits à la sécurité sociale future assurée par les gouvernements fédéral et provinciaux (sous forme de pensions, de prestations de sécurité de la vieillesse, de supplément de revenu garanti, et ainsi de suite); elle ne tient pas compte non plus du capital humain de la famille, mesuré par la valeur du flux actualisé des gains futurs de tous les membres de la famille. Le chiffre du groupe d'âges des 45 à 54 ans en 1977 sert de point de comparaison.

SOURCE D'après Statistique Canada, *La répartition du revenu et de la richesse au Canada*, n° 13-570 au catalogue; *La répartition de la richesse au Canada*, n° 13-580 au catalogue; et *L'observateur économique canadien*, n° 11-210 au catalogue.

Tableau 4-3

Proportion des ménages qui possèdent leur résidence, Canada, 1961-1986
En pourcentage

	1961	1971	1976	1981	1986
Âge du chef de famille :					
Moins de 25 ans	23,9	14,3	19,0	18,3	16,6
25 à 34 ans	49,8	42,9	51,6	52,1	48,5
35 à 44 ans	67,5	67,1	70,9	72,0	69,7
45 à 54 ans	73,2	72,5	74,3	75,8	75,2
55 à 64 ans	75,1	71,5	71,9	73,6	74,5
65 ans et plus	77,0	67,7	64,3	63,0	64,0
Tous les ménages	66,0	60,3	61,8	62,1	62,1

SOURCE D'après les données du recensement.

croissance très forte dans les autres régions. Il reste à voir si cette évolution plus récente modifiera nos observations pour la période 1981-1986.

Emplois et salaires : des écarts qui se creusent

Parmi les pays industriels avancés, le Canada est un de ceux qui a créé le plus d'emplois ces dernières années. Ici comme ailleurs, cependant, la création d'emplois a été très concentrée dans les industries de services et les professions à col blanc, et a été accompagnée d'un glissement marqué de la distribution des emplois entre les industries et les professions.

À première vue, les emplois semblent avoir été créés pour la plupart dans des domaines attrayants, comme ceux de la gestion et de l'administration, mais l'analyse des tendances de la rémunération révèle toutefois un tableau différent. Ainsi, en termes réels, non seulement le revenu du travail par travailleur n'a-t-il pas augmenté, car il était, en 1987, inférieur de presque 2 % à ce qu'il était 10 ans plus tôt, mais encore la distribution des gains a semblé se polariser davantage. Entre 1967 et 1986, la catégorie intermédiaire des revenus est tombée de 27,4 à 21,5 % de la population active, tandis que la part des travailleurs des fourchettes de revenu supérieure et inférieure a augmenté (graphique 4-3). On craint, par conséquent, que les possibilités d'emplois ne deviennent encore plus fragmentées en ce qui concerne la rétribution, les compétences et la satisfaction.

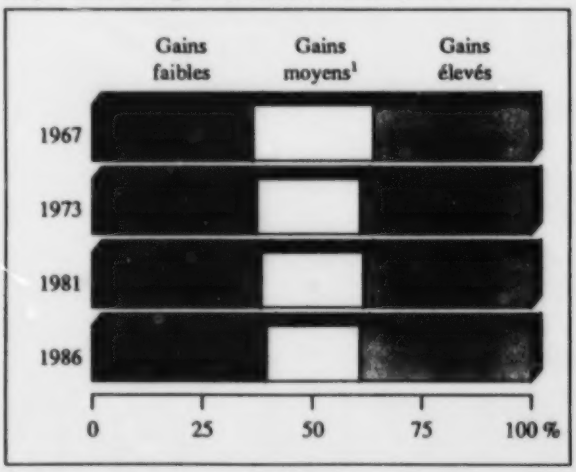
Il est vrai, par ailleurs, que, depuis la chute brutale que l'on avait connue durant la récession de 1981-1982, la croissance de l'emploi a repris au taux moyen de 2,8 % par année. Le Canada dépasse à cet égard tous les pays de l'OCDE, à l'exception des États-Unis et de l'Australie.

La croissance de la population active a elle aussi été extrêmement rapide au cours de la même période, mue principalement par la hausse du taux de participation des femmes. Entre 1980 et 1988, les relevés de la population active indiquent que celle-ci est passée de 11,6 à 13,3 millions de personnes, pour augmenter en moyenne de 1,7 % par année. C'est là, de nouveau, un des taux d'expansion les plus rapides de la zone OCDE.

Les femmes ont occupé près des trois quarts (72 %) des nouveaux emplois créés au cours de la décennie. Environ 57 % des femmes en âge de travailler ont participé à la population active en 1988, contre 50 % en 1980. Les taux de participation des femmes au Canada sont parmi les plus élevés des pays de l'OCDE et viennent au troisième rang derrière ceux des États-Unis et de la Scandinavie. La hausse de ces taux a porté à 66,7 % le taux global d'activité malgré une baisse de la participation des hommes plus âgés. Ce taux global est aussi l'un des plus élevés parmi les pays industriels.

Graphique 4-3

Répartition des gains annuels, Canada, 1967-1986



1 Revenu médian plus ou moins 25 %.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada et de Statistique Canada, d'après des données de Statistique Canada.

Au cours des années 80, la croissance de l'emploi au Canada a été concentrée dans quelques groupes professionnels. Entre 1981 et 1986, l'économie dans son ensemble a créé plus de 500 000 nouveaux emplois. Les données du tableau 4-4 indiquent que cette augmentation est attribuable à 97 % à quatre secteurs professionnels à col blanc : gestion, administration et professions connexes, médecine et professions de la santé, ventes et services. Autrement dit, ces quatre groupes ont accaparé à eux seuls la presque totalité de la croissance totale nette de l'emploi qu'a enregistrée l'économie. En revanche, beaucoup de catégories professionnelles à col bleu ont connu, au cours des années 80, une baisse absolue qui perpétuait la tendance amorcée au cours de la décennie précédente.

Tableau 4-4

Contribution des catégories professionnelles à la variation totale de l'emploi, Canada, 1981-1986

En pourcentage

	Contribution
Catégories professionnelles :	
Gestion, administration et emplois connexes	33,1
Services	30,4
Vente	18,6
Médecine et santé	14,8
Sciences sociales et domaines connexes	8,8
Professions non classées ailleurs	8,1
Sciences naturelles, génie et mathématiques	6,8
Enseignement et emplois connexes	6,2
Travail de bureau et emplois connexes	5,3
Arts, littérature, loisirs et emplois connexes	4,7
Agriculture, horticulture et élevage	3,6
Pêche, chasse, piégeage et emplois connexes	0,1
Religion	– –
Exploitation forestière et abattage	–0,2
Autres métiers et conduite d'équipement	–0,2
Conduite d'équipement de transport	–1,7
Fabrication de produits, assemblage et réparation	–2,1
Mines et carrières, y compris pétrole et gaz	–2,8
Manutention des matériaux et emplois connexes	–3,5
Professions non précisées	–4,2
Transformation	–7,2
Usinage et emplois connexes	–7,4
Construction	–11,3
Total	100,0

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada.

Même dans le secteur de la production des biens, l'évolution de la technologie et de l'organisation augmente l'importance des professions à col blanc normalement associées au domaine des services. Cette tendance renforce l'évolution des professions qui va dans le sens du glissement structurel vers un marché du travail dominé par les services.

En résumé, les nouvelles tendances de l'emploi et des salaires influent profondément sur le bien-être des Canadiens. Nous avons remarqué que dans l'ensemble, la situation des Canadiens, en termes réels, n'est pas meilleure qu'il y a une décennie, par exemple. Certains groupes s'en sortent très bien, il est vrai, mais d'autres groupes et d'autres régions tirent de l'arrière, que ce soit sur le plan de l'emploi ou du revenu. Et tout semble indiquer que les écarts se creusent davantage.

Le chômage

Le chômage est l'indicateur de détresse du marché du travail le plus fréquemment utilisé. Dans l'ensemble, même si les taux de chômage du Canada diminuent progressivement depuis six ans, ils ne sont pas encore retombés à leur niveau d'avant la récession et ils sont bien sûr loin de ceux des années 60 et du début des années 70 (tableau 4-5). Malgré la croissance très favorable de l'emploi qu'a connue le Canada, les taux de chômage y sont demeurés régulièrement supérieurs à la moyenne des pays de l'OCDE et des sept grands pays industriels au cours des années 80.

Comme on peut le voir au tableau 4-5, le taux de chômage a, de plus, été très inégal à travers le Canada. Ainsi, en 1988, il était retombé à ses niveaux d'avant la récession dans deux provinces seulement, soit au Québec et en Ontario. Alors que le cœur industriel du pays connaissait un resserrement extrême du marché du travail, et que la région métropolitaine de Toronto affichait par exemple un taux de chômage à peine supérieur à 4 % en 1989, la baisse du chômage a été d'une lenteur exaspérante dans d'autres provinces. Dans beaucoup de régions du pays, les taux demeurent bloqués à des niveaux inacceptables. Si l'on fait exception de l'Ontario, le taux de chômage national atteignait en fait 9,5 % en 1988. Des taux de 10 % et plus se retrouvent encore dans les quatre provinces de l'Atlantique, et ceux des quatre provinces de l'Ouest sont encore de 2 à plus de 4 points de pourcentage plus élevés qu'ils ne l'étaient en 1980. Le chômage chronique est en outre de plus en plus fréquent depuis le début de la décennie, si l'on considère que la proportion des chômeurs qui étaient sans travail depuis 14 semaines ou plus est passée de 37 à 42 % entre 1980 et 1988.

Tableau 4-5

Taux de chômage, Canada, selon la province, 1968, 1980 et 1988
En pourcentage

	1968	1980	1988
Terre-Neuve	7,1	13,3	16,4
Île-du-Prince-Édouard	..	10,6	13,0
Nouvelle-Écosse	5,1	9,7	10,2
Nouveau-Brunswick	5,7	11,0	12,0
Québec	5,6	9,8	9,4
Ontario	3,6	6,8	5,0
Manitoba	3,9	5,5	7,8
Saskatchewan	2,4	4,4	7,5
Alberta	3,3	3,7	8,0
Colombie-Britannique	5,9	6,8	10,3
Canada	4,5	7,5	7,8

SOURCE Statistique Canada, *L'observateur économique canadien – Supplément statistique historique 1988-1989*, n° 11-210 au catalogue.

Conséquence de tout cela, l'insécurité économique est devenue endémique dans de nombreuses régions du Canada, où les travailleurs alternent entre les emplois saisonniers et les périodes de chômage, ou se contentent d'un travail peu rémunérateur et relativement sans issue en comptant souvent sur le revenu du conjoint pour aider le ménage à joindre les deux bouts. Au plus fort du boom des produits de base et de l'énergie des années 70, par exemple, beaucoup de jeunes travailleurs des régions périphériques ont trouvé, dans les secteurs de l'exploitation des ressources et de la construction, des emplois bien rémunérés mais n'exigeant qu'une scolarité très élémentaire. Les emplois disponibles dans ces secteurs sont maintenant plus rares et ceux qui le deviennent sont souvent pris par des travailleurs plus qualifiés et qui ont plus d'ancienneté.

De plus, le chômage « invisible » – celui qui touche les gens qui travaillent à temps partiel parce qu'ils ne peuvent trouver de travail à temps plein – est lui aussi plus élevé qu'au début de la décennie et atteint maintenant plus de deux fois plus de Canadiens qu'en 1979. À peu près le huitième de la croissance de l'emploi entre 1979 et 1988 est attribuable à l'augmentation du nombre de travailleurs à temps partiel involontaires, c'est-à-dire ceux qui auraient préféré un emploi à temps plein. Ces emplois à temps partiel sont en général moins rémunérateurs et assurent moins d'avantages sociaux que les emplois à temps plein.

Salaires et traitements

La stagnation du revenu réel de la population active, que nous avons déjà évoquée, a été une autre cause d'insécurité économique au cours des années 80. Dans notre Exposé de l'année dernière, nous avons mis en lumière le déséquilibre fondamental qui a fait son apparition au milieu des années 70, alors que l'augmentation des salaires réels a largement distancé une productivité devenue léthargique. La récession de 1981-1982 a déclenché des mises à pied massives dans le secteur des biens et provoqué un chômage généralisé. Avec la reprise qui a suivi la récession, les gains de productivité ont rattrapé les salaires, pour rééquilibrer la situation. Comme on peut le voir dans le graphique 4-4, le revenu réel du travail a progressé plus rapidement que la productivité entre 1967 et 1977, en particulier dans le secteur des services. Après 1977, les revenus réels ont commencé à stagner ou à reculer pendant que la productivité augmentait, même si c'était lentement, dans les secteurs des services et des biens.

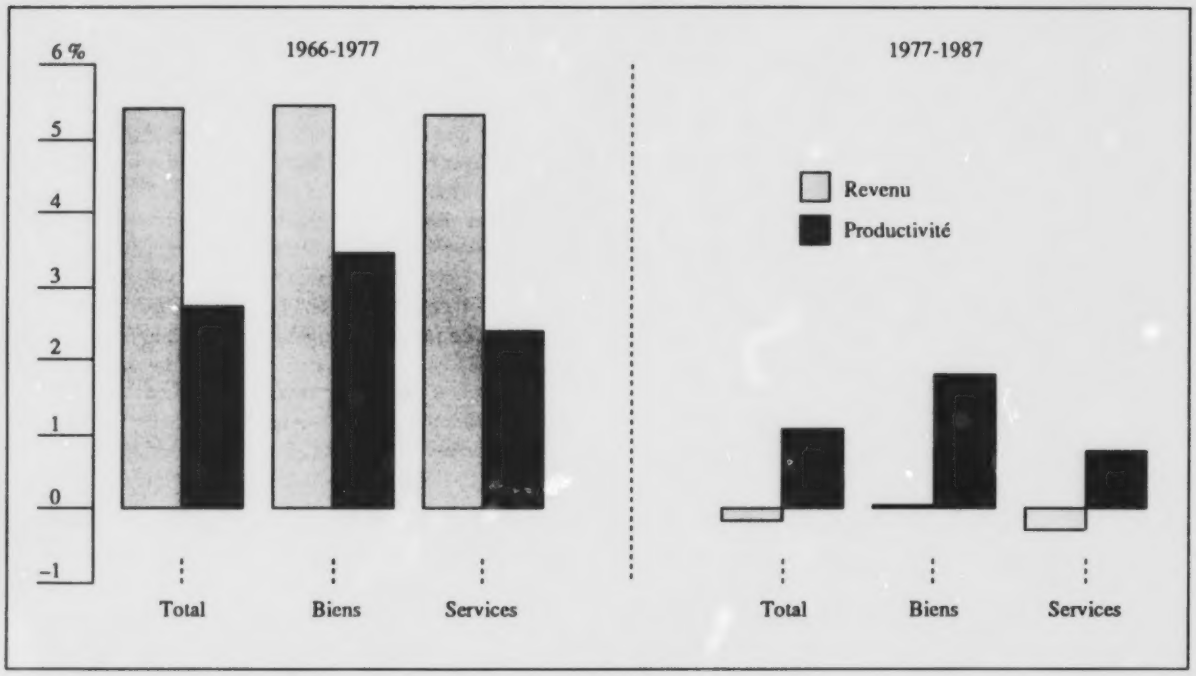
Les revenus des travailleurs ne peuvent devancer en permanence les augmentations de la productivité à long terme, mais d'autres facteurs ont aussi contribué à la stagnation généralisée des salaires réels au cours de cette période, notamment la période prolongée de chômage élevé que l'on a connue dans les années 80. Il ne fait aucun doute que les nombreux sans-emploi ont affaibli le pouvoir de négociation des travailleurs canadiens, qui ont dû concentrer leurs efforts sur la sécurité d'emploi, ce qui a sapé leur capacité de profiter des gains de productivité.

Les taux d'intérêt supérieurs à 10 %, caractéristiques des années 80, sont un deuxième facteur. Voyant leurs marges bénéficiaires comprimées par le loyer réel élevé de l'argent, les entreprises ont résolument décidé de réduire ou de retarder les coûts dans d'autres secteurs, y compris dans celui de la main-d'œuvre. Entre-temps, la contribution du revenu du travail au revenu personnel est tombée de 71 % en 1977 à moins de 64 % aujourd'hui (graphique 4-5). Par ailleurs, les taux d'intérêt plus élevés ont avantagé les bénéficiaires de revenu de placement, principalement les groupes plus âgés qui avaient pu accumuler de l'épargne.

Une autre raison, enfin, est l'évolution de la composition industrielle en faveur du secteur des services, où la production réelle par travailleur est inférieure d'environ 30 % à celle des industries de biens et où, souvent, le revenu par travailleur est également inférieur à ce qu'il est dans le secteur des biens. Dans les domaines des services communautaires, commerciaux et personnels, et du commerce de gros et de détail – qui, ensemble, ont créé 74 % des nouveaux emplois entre 1977 et 1987 –, le revenu

Graphique 4-4

Variation[1] du revenu réel du travail et de la productivité, Canada, 1966-1987



1 Taux moyen de croissance annuelle.
SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada.

réel du travail ne représentait que 85 et 67 % respectivement de ce qu'il était dans les industries de biens au cours de la même période. Il semble donc probable que la croissance absolue de l'emploi, qui a été plus forte dans les industries des services où les revenus sont plus faibles, ait contribué à la baisse du revenu global du travail.

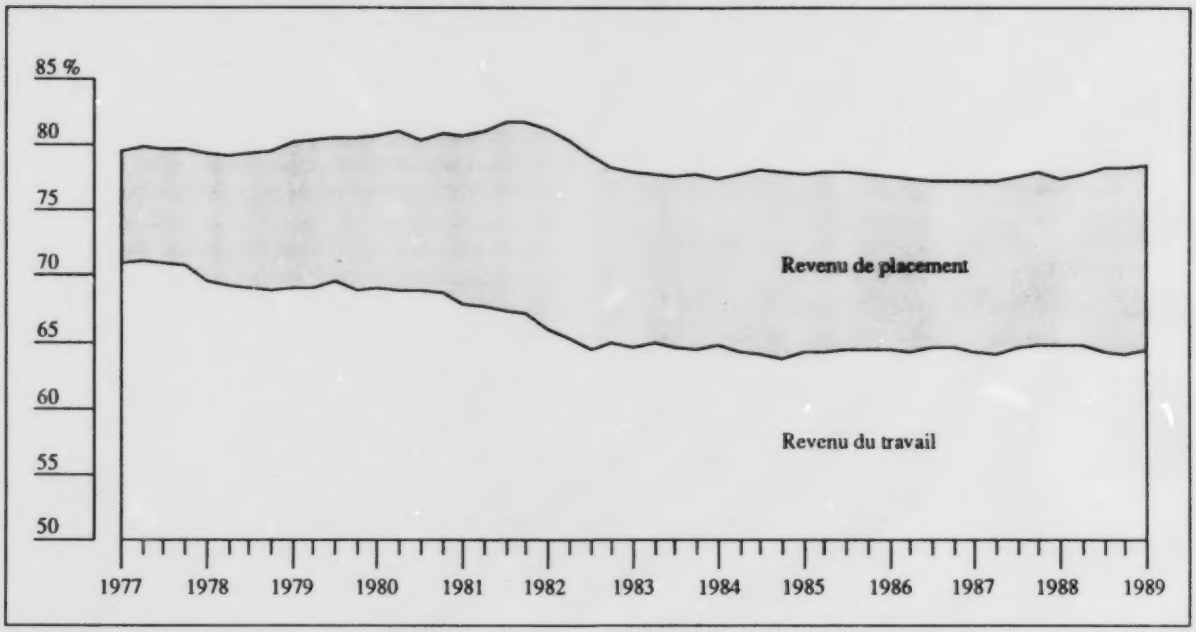
Il faut cependant faire preuve de prudence lorsqu'on propose des explications qui reposent sur la composition industrielle. Le fait que les salaires soient en général élevés ou bas dans un secteur industriel donné ne signifie pas nécessairement que les emplois créés ou perdus dans le secteur en cause seront assortis du même salaire. Ainsi, un secteur où les salaires sont surtout élevés peut par exemple se débarrasser d'emplois moins rémunérateurs en mettant à pied de jeunes travailleurs qui ont peu d'expérience. Un autre, où les emplois moins rémunérateurs prédominent, peut adopter des technologies qui déplaceront ses artisans les mieux payés. Autrement dit, la répartition des salaires à *l'intérieur* d'une industrie peut évoluer avec le temps.

Dans une étude récente, les chercheurs de Statistique Canada ont analysé des données sur les emplois occupés, les salaires payés et les heures travaillées au cours des années 1981 et 1986[3]. Leur analyse a mis l'accent sur les *emplois* et la rémunération horaire plutôt que sur les *individus* (qui peuvent occuper deux ou trois emplois au cours d'une même année). Les deux enquêtes sur lesquelles repose l'analyse – l'Enquête de 1981 sur les antécédents professionnels et l'Enquête sur l'activité pour 1986 – ont été les premières à fournir de telles données sur les emplois au Canada. Les chercheurs de Statistique Canada ont analysé les emplois de deux points de vue : selon leur répartition industrielle et selon leur structure salariale.

Pour évaluer la répartition des emplois selon les industries, les chercheurs ont utilisé comme unité de base l'équivalent du travail à plein temps (EPT). Un emploi en EPT dure 40 heures par semaine, 52 semaines par année, et c'est pourquoi il peut falloir deux ou trois emplois à temps partiel pour constituer un emploi en EPT. Entre 1981 et 1986, la tertiarisation de l'emploi a été particulièrement

Graphique 4-5

Revenu personnel – Composantes travail et placements, Canada, 1977-1989



SOURCE D'après Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et dépenses*, n° 13-001 au catalogue.

marquée, si l'on considère que la part des emplois en EPT du secteur des services a augmenté de presque 4 points de pourcentage au cours de cette période relativement courte, pour passer de 66 à 70 % (tableau 4-6), ce qui correspond à une expansion presque aussi importante que celle des années 60 ou 70. C'est dans les secteurs des services à la consommation, où la rémunération est faible, et de la santé, de l'éducation et du bien-être, où la rémunération est supérieure à la moyenne, que l'augmentation de l'emploi a été la plus notable. C'est là le genre d'expansion qui cadre avec l'hypothèse de la polarisation des emplois en emplois bien rémunérés et en emplois mal rémunérés.

Pour analyser la structure des salaires dans les industries, les auteurs de l'étude de Statistique Canada ont subdivisé les emplois en EPT de 1981 en 10 catégories salariales (de la moins bien à la mieux rémunérée) dont chacune contenait environ 10 % du total des emplois. Ils ont aussi établi des catégories salariales semblables pour les emplois de 1986 en appliquant un coefficient approprié de déflation des salaires. Ils ont ensuite compté le nombre d'emplois en EPT de chaque catégorie pour chaque année, de façon à établir l'évolution de la structure salariale dans chaque tranche de rémunération.

Les chercheurs ont remarqué deux bulles de croissance supérieure à la moyenne dans la répartition des salaires. Tout d'abord, dans la catégorie salariale la plus basse (où le salaire était inférieur à 5,24 $ l'heure en 1986), le nombre d'emplois a augmenté de 275 000. Deuxièmement, dans les catégories de rémunération supérieure à la moyenne (celles des tranches 7, 8 et 9), l'emploi a augmenté de presque 250 000 (tableau 4-7). Entre-temps, les catégories intermédiaires (les tranches 3, 5 et 6) perdaient des emplois.

Les tendances de l'évolution des emplois varient considérablement lorsqu'on décompose selon les groupes d'industries les données relatives aux niveaux de rémunération (graphique 4-6). Le secteur des ressources naturelles (y compris le sous-secteur de la transformation) a procédé à une élimination massive de main-d'œuvre moins qualifiée et moins bien payée, aggravant ainsi le chômage dans beaucoup de régions périphériques. Conséquence de cela, la répartition des salaires a évolué à la hausse dans ce secteur et la catégorie la mieux rémunérée comptait plus d'emplois en 1986 qu'en 1981. Un phénomène semblable a été observé dans les secteurs des communications, des transports (qui ne figurent pas dans le graphique) et de l'administration publique.

Tableau 4-6

Répartition des emplois en équivalent de plein temps (EPT) par grand secteur, Canada, 1981 et 1986

En pourcentage

	1981	1986	Variation
Ressources	9,6	7,8	–1,8
Fabrication (exception faite des activités liées aux ressources)	18,8	17,1	–1,6
Construction	5,5	5,0	–0,5
Tous les emplois producteurs de biens	33,9	30,0	–3,9
Services de distribution	12,4	12,7	0,3
Services aux consommateurs	19,7	21,3	1,7
Services aux entreprises	9,7	10,2	0,5
Tous les emplois de services commerciaux	41,8	44,2	2,4
Santé, éducation et bien-être	15,2	16,9	1,8
Administration publique	9,2	8,8	–0,4
Tous les emplois de services non commerciaux	24,4	25,7	1,3
Tous les emplois de services	66,1	70,0	3,9

SOURCE J. Myles, G. Picot et T. Wannell, « Les salaires et les emplois au cours des années 80 : Évolution des salaires des jeunes et déclin de la classe moyenne », Statistique Canada, document de recherche n° 17, Ottawa, juillet 1988.

La répartition des salaires a par ailleurs glissé vers le bas dans le secteur de la construction et, de façon peut-être encore plus marquée, dans celui des services de consommation, déjà mal rémunéré, où la proportion des emplois en EPT de l'échelon salarial le plus bas a augmenté de 11 points de pourcentage entre 1981 et 1986 pendant que huit des neuf autres tranches salariales perdaient des emplois. La contribution du secteur des services de consommation à la croissance nette des emplois mal rémunérés repose donc sur deux phénomènes : tout d'abord, sa part de l'emploi total a augmenté au cours de la période et, deuxièmement, les tranches salariales les plus basses de ce secteur regroupaient une proportion beaucoup plus importante des emplois en 1986 qu'en 1981.

Il faut alors se demander qui occupait ces emplois peu rémunérateurs. Nous avons déjà parlé de la baisse du revenu relatif chez les jeunes, mais le revenu englobe des concepts comme les heures travaillées et des transferts comme les prestations d'assurance-chômage. Et les niveaux de rémunération ? Entre 1981 et 1986, les travailleurs de moins de 35 ans ont vu tomber leur salaire horaire réel et leur rémunération relative par rapport au salaire moyen payé dans l'économie. Le phénomène a été le plus marqué chez les travailleurs âgés de 16 à 24 ans.

Il semble donc que même si la polarisation des salaires dont nous avons parlé plus tôt s'est fait sentir dans à peu près tous les secteurs d'activité, on peut expliquer ce phénomène en grande partie par le glissement des salaires réels des travailleurs jeunes et l'augmentation de ceux des travailleurs plus âgés. C'est en grande partie chez les jeunes, et particulièrement les moins de 25 ans, que se sont concentrés davantage les emplois de la dernière tranche de rémunération. Beaucoup étaient des emplois à temps partiel ou temporaires, qui ont permis à au moins une partie des travailleurs en cause de fréquenter l'école ou l'université.

C'est pourquoi on s'inquiète peut-être un peu trop de la polarisation des salaires. Il y a peut-être eu un compromis entre les salaires et les emplois au début et au milieu des années 80, et la baisse des salaires des jeunes travailleurs a peut-être favorisé l'expansion de l'emploi et aidé à réduire

Tableau 4-7

Variation nette des emplois en EPT, selon le niveau salarial, Canada, 1981 et 1986

En milliers

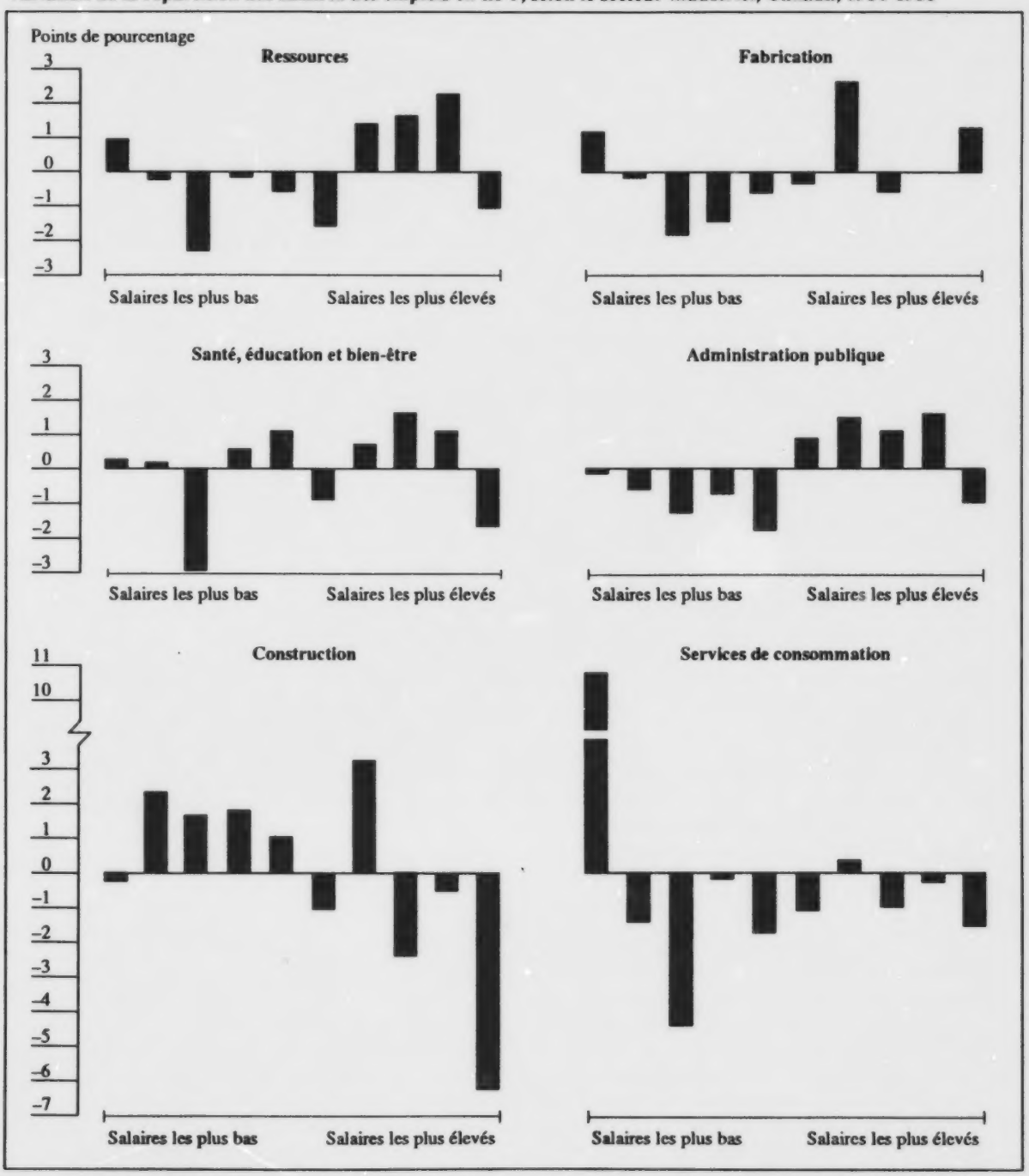
	Emplois en EPT		Variation nette
	1981	1986	
Niveau salarial[1] :			
1	821	1 096	275
2	827	836	9
3	918	767	–151
4	884	914	30
5	896	875	–21
6	898	845	–53
7	784	947	163
8	966	982	16
9	963	1 030	67
10	807	767	–40
Tous les niveaux	8 764	9 059	296

1 Les 10 niveaux salariaux sont délimités par les salaires suivants (en dollars/heure) :
1981 : 3,87; 4,99; 5,89; 6,81; 7,71; 8,77; 9,99; 11,51 et 14,34.
1986 : 5,24; 6,76; 7,97; 9,22; 10,43; 11,87; 13,52; 15,58 et 19,41.

SOURCE Statistique Canada, *La population active*, n° 71-001 au catalogue, octobre 1988.

Graphique 4-6

Variation de la répartition des salaires des emplois en EPT, selon le secteur industriel, Canada, 1981-1986[1]



1 Le graphique illustre l'évolution, entre 1981 et 1986, de la répartition des emplois en EPT entre 10 déciles de salaires (allant des salaires « les plus bas » aux salaires « les plus élevés ») dans chacun des six grands secteurs.

SOURCE D'après Myles et collab., « Salaires et emplois au cours des années 80 ».

le taux de chômage chez les jeunes, qui est maintenant inférieur à ce qu'il était avant la récession (1981). Comme le nombre des jeunes actifs est maintenant à la baisse, et comme les jeunes travailleurs commencent à se faire plus rares, leur salaire relatif pourrait augmenter.

Les salaires augmenteront-ils rapidement, ou le désavantage relatif où se retrouvent aujourd'hui les cohortes des jeunes les suivra-t-il durant toute leur vie active ? Cela reste à voir. Le rétablissement rapide des salaires pourrait déraper sur d'autres aspects de la conjoncture économique : hausses retardées du salaire minimum, affaiblissement du mouvement syndical et peut-être même création d'un plus grand nombre d'emplois dans les petites entreprises, où les salaires ont tendance à être plus bas.

Les avantages sociaux

Nous avons jusqu'à maintenant parlé uniquement des emplois et des salaires horaires. Mais il faut aussi s'intéresser aux contributions des employeurs aux régimes de prestations complémentaires des employés. Elles ont augmenté, car tous les travailleurs ont vu leur supplément de revenu (communément appelé avantages sociaux), en proportion du revenu total du travail, passer de moins de 6 % en 1967 à presque 10 % en 1987. Ces chiffres comprennent la valeur totale des contributions des employeurs aux régimes de pension privés et à d'autres programmes d'avantages pour les employés, ainsi qu'aux régimes d'assurance-chômage et d'indemnisation des accidents de travail, de même qu'au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec.

Il semble alors, à première vue, que les progrès des avantages réels aient peut-être atténué les répercussions de la baisse des salaires réels. Analysés de plus près, cependant, ces gains apparents se révèlent en partie illusoires.

Au cours de la décennie écoulée, le progrès du revenu supplémentaire du travail est attribuable en majeure partie (78 %) à l'augmentation des contributions des employeurs aux trois régimes publics d'avantages sociaux : assurance-chômage, Régime de pensions du Canada ou Régime de rentes du Québec, et indemnisation des accidents de travail. On ne peut attribuer que 22 % des progrès effectués depuis 1980 à l'expansion des régimes privés de prestations (tableau 4-8).

Par exemple, le régime d'assurance-chômage, le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec fournissent ensemble le tiers de la contribution des employeurs au revenu supplémentaire du travail des

Tableau 4-8

Composantes du revenu supplémentaire du travail[1], Canada, 1980 et 1988

	1980	1988[P]	Variation 1988/1980
	En milliards de dollars de 1988		En pourcentage
Régimes de prestations privés			
Pensions	9,3	8,0	-15,1
Autres[2]	6,0	9,2	37,2
Tous les régimes privés	15,3	17,2	22,1
Régimes de prestations publics			
Assurance-chômage	2,8	6,5	43,0
Programme d'indemnisation des accidents de travail	2,5	4,5	23,3
RPC/RRQ	2,8	3,8	11,6
Tous les régimes publics	8,1	14,8	77,9
Total	23,4	32,0	100,0

1 Comprend les paiements, autres que les salaires, qui sont effectués par les employeurs pour le bénéfice futur de leurs employés.
2 Les autres régimes de prestations privés comprennent les régimes d'assurance-vie, l'assurance-invalidité, les soins dentaires, les cotisations des employeurs aux régimes provinciaux d'assurance-santé, l'assurance-santé supplémentaire et ainsi de suite.
SOURCE D'après Statistique Canada, *Estimations du revenu du travail*, n° 72-005 au catalogue; et totalisations inédites.

Canadiens. Leurs taux de cotisations ont grimpé au cours des années 80, mais les hausses ne se sont traduites dans aucun des cas par un progrès marqué des prestations réelles. La hausse des cotisations de l'assurance-chômage a servi principalement à compenser l'augmentation des coûts d'assurance causée par la montée des taux de chômage et la prolongation des périodes sans travail, alors que celle des cotisations au RPC/RRQ visait à assurer la viabilité financière à long terme des deux régimes de pension à mesure que la population vieillit.

Les pensions privées

Les pensions représentent de loin l'avantage le plus important fourni par l'employeur et le quart du revenu supplémentaire du travail au Canada. À une exception près – le secteur des finances, de l'assurance et de l'immobilier –, les secteurs de l'économie qui offrent les salaires horaires les plus élevés ont aussi tendance à assurer les niveaux les plus élevés de prestations fournies par les employeurs, tant en

termes absolus qu'en pourcentage du revenu total. C'est le secteur de l'administration publique qui offre de loin les avantages horaires les plus élevés. Viennent ensuite les secteurs très réglementés comme ceux des transports, des communications et des services publics, puis celui de la fabrication. Les services financiers et la vente offrent les avantages les moins intéressants.

Après avoir augmenté assez régulièrement durant des années, la proportion de la population active bénéficiant d'un régime de pension privé est tombée de 39,6 à 36,7 % entre 1980 et 1986. Ainsi, alors que les membres d'un régime bénéficient en général de prestations améliorées, et que d'autres investissent dans leur propre REER, la majorité des travailleurs canadiens n'ont aucune pension reliée au travail à l'exception de leurs prestations du RPC/RRQ. Et la plupart se retrouvent dans les catégories les moins bien rémunérées (tableau 4-9).

L'érosion récente de la protection à la retraite découle en grande partie des tendances de la croissance de l'emploi dans les années 80. L'emploi a augmenté en général plus rapidement chez les groupes qui bénéficient des pensions et des autres avantages les moins élevés. L'Enquête sur l'activité de Statistique Canada révèle par exemple que les pensions sont les plus faibles chez les catégories de travailleurs suivantes :

Employés de petites entreprises — Les entreprises de moins de 20 employés ont fourni près des trois quarts de la croissance totale de l'emploi entre 1978 et 1986. Toutefois, 14 % seulement de leurs employés bénéficient d'un régime de pension relié au travail.

Travailleurs à temps partiel — Près du tiers des nouveaux emplois nets créés au cours des années 80 sont à temps partiel, mais 15 % seulement des travailleurs à temps partiel bénéficient d'un régime de pension.

Travailleurs non syndiqués — Trente pour cent seulement des travailleurs non syndiqués bénéficient d'un régime de pension, contre 78 % des travailleurs syndiqués, dont la proportion a fléchi au cours de la décennie.

Travailleurs des industries de services traditionnelles — Plus de la moitié (51 %) de la croissance de l'emploi entre 1980 et 1986 s'est produite dans les « industries de services traditionnelles » – commerce de détail, hébergement, alimentation et services personnels –, où 18 % seulement des travailleurs bénéficient d'un régime de pension.

Ces chiffres sont bien sûr tirés d'une enquête ponctuelle sur une jeune population active qui vieillit. La question critique est la suivante : combien de travailleurs qui ne bénéficient pas présentement d'un régime de pension privé adhéreront éventuellement à un tel régime en changeant d'employeur et en progressant dans leur cheminement de carrière ?

On ne sait pas vraiment dans quelle mesure les travailleurs qui occupent des emplois faiblement rémunérés

Tableau 4-9

Proportion des actifs âgés de 15 à 64 ans qui participent à des régimes de pension et (ou) détiennent des REER, selon la catégorie salariale, Canada, 1984

En pourcentage

	Régime de pension seulement	REER et régime de pension relié au travail	REER seulement	Ni REER ni régime de pension relié au travail
Revenu :				
5 999 $ et moins	5,2	0,6	5,9	88,3
6 000 $ – 11 999 $	12,1	2,0	9,6	76,3
12 000 $ – 17 999 $	27,0	8,7	11,6	52,7
18 000 $ – 26 999 $	39,5	17,7	12,3	30,6
27000 $ – 35 999 $	44,4	28,1	11,6	15,9
36 000 $ – 44 999 $	40,2	38,3	11,7	9,7
45 000 $ et plus	26,9	37,7	22,6	12,7
Toutes catégories salariales	24,6	12,6	10,5	52,2

SOURCE D'après Statistique Canada, Division des enquêtes-ménages, données non publiées de l'Enquête de 1984 sur les finances des consommateurs.

désirent contribuer à des régimes de pension privés, étant donné la protection combinée offerte par le Régime de pensions du Canada ou le Régime de rentes du Québec, la sécurité de la vieillesse et le supplément de revenu garanti. Il y a deux raisons à cela. Tout d'abord, les gagne-petit n'ont tout simplement pas les moyens financiers de laisser baisser davantage leur salaire net, en particulier parce que la réduction d'impôt sur le revenu qui découle de leurs cotisations est négligeable. Deuxièmement, si le maintien du niveau de vie après 65 ans pose un problème, les prestations combinées du régime public remplacent un pourcentage plus élevé du revenu de préretraite chez les gagne-petit que chez les travailleurs bien rémunérés.

La législation sur les régimes de pension privés a cependant fait l'objet, ces dernières années, d'importantes modifications qui amélioreront les prestations finales touchées par les adhérents et augmenteront le pourcentage des travailleurs qui recevront des prestations de retraite. Si l'on tient compte de la loi québécoise qui devrait entrer en vigueur en 1990, la législation qui régit plus de 80 % des adhérents des régimes de pension du secteur privé a fait des progrès importants depuis 1986.

On a notamment amélioré considérablement les règles régissant l'acquisition : à l'avenir, 80 % des adhérents d'un régime du secteur privé auront désormais accès aux contributions de l'employeur, de même qu'à leurs propres cotisations, après avoir participé deux ans au régime. Jusqu'en 1986, les deux tiers des adhérents devaient cotiser au régime durant 10 ans pour avoir le droit de virer à une autre entreprise les contributions de l'employeur au moment de leur départ. Cette modification devrait entraîner une augmentation de la couverture des pensions privées à l'avenir.

La nouvelle législation comporte aussi une autre amélioration : elle impose maintenant un taux d'intérêt minimum qui fluctue habituellement avec les taux d'intérêt de l'économie et protège certaines cotisations contre l'inflation, en plus de garantir un rendement équitable. (L'Ontario imposera avant longtemps une indexation explicite pour tenir compte de l'inflation.) De plus, de nouvelles mesures législatives adoptées à presque tous les niveaux de compétence obligent les régimes privés à fournir de meilleures prestations au conjoint survivant.

La qualité des pensions reliées au travail est importante au Canada parce que les régimes de pension publics – sécurité de la vieillesse, supplément de revenu garanti, Régime de pensions du Canada et Régime de rentes du Québec – ont été conçus pour compléter plutôt que remplacer les pensions privées. En fait, aucun de ces systèmes ne pourrait être considéré à lui seul comme suffisant. Le régime public canadien assure au moment de la retraite un taux de remplacement du revenu plus bas que dans la plupart des autres grands pays industriels, tandis que beaucoup de travailleurs n'ont pas accès aux régimes privés, lesquels versent, en outre, des prestations qui sont en moyenne très inférieures au seuil de pauvreté dans les régions urbaines. Le traitement favorable accordé à ces deux systèmes par l'impôt sur le revenu contribue bien sûr à les enrichir.

La situation est cependant moins claire en ce qui concerne la prochaine génération de retraités. Grâce aux récentes réformes des pensions, les adhérents de régimes privés recevront davantage que les bénéficiaires actuels : l'amélioration des dispositions relatives à l'acquisition étendra la couverture, et la protection contre l'inflation sera probablement meilleure. Par contre, les Canadiens qui ne sont pas admissibles à des régimes privés – à cause de la nature soit de leur travail, comme c'est particulièrement le cas des travailleurs à temps partiel, soit de leur employeur, des petites entreprises pour la plupart – et qui n'ont pas les moyens d'investir dans un REER dépendront entièrement des pensions publiques. Cette situation ne manquera pas d'être préoccupante, compte tenu du vieillissement de la population, qui fera l'objet du chapitre 5.

L'héritage

Une dernière question se pose maintenant, soit celle du transfert de la richesse d'une génération à l'autre, qui se produit en deux temps : au cours des premières années, ce sont la subsistance et l'éducation des enfants; plus tard, c'est le patrimoine qui est transmis aux enfants à la mort de leurs parents. La richesse accumulée par la génération âgée au cours d'une vie de travail et d'épargne est en général transférée à la génération suivante sous forme d'héritage.

Étant donné que les groupes âgés sont mieux nantis, comme on peut le voir au graphique 4-2, la transmission de la richesse sous forme d'héritage réussira-t-elle à compenser effectivement le ralentissement de la croissance du revenu réel des générations actives ? C'est difficile à dire. Tout dépend de l'importance de l'héritage par rapport aux autres formes d'accumulation de richesse, ainsi que de l'évolution de l'attitude des personnes âgées à l'égard des héritages. Dans un cas comme dans l'autre, nous sommes dans l'incertitude. En ce qui concerne l'importance des héritages, les données dont on dispose portent à croire que ceux-ci représentent un peu plus de 40 % de l'épargne totale[4]. Quant à l'attitude des personnes âgées, elle est soumise à diverses influences. D'une part, les personnes âgées vivent maintenant souvent beaucoup plus longtemps et devront peut-être utiliser leurs économies à la retraite. De

l'autre, les régimes publics garantis de pension et d'assurance-santé permettent à beaucoup de ces retraités de maintenir leur richesse. L'information sur les héritages et legs est très limitée au Canada, mais nous pouvons tirer certaines conclusions des données sur les avoirs et l'endettement des consommateurs que renferme le supplément à l'Enquête de 1984 sur les finances des consommateurs.

Au Canada et aux États-Unis, la richesse est répartie plus inégalement que le revenu[5]. Exception faite des droits à pension (ou du salaire), la famille canadienne dont le chef était âgé de 65 ans ou plus possédait en moyenne un actif total de 82 000 $ en 1984; les individus sans attaches du même groupe d'âges détenaient, quant à eux, un actif évalué en moyenne à 28 000 $. Il y a cependant une différence importante entre les propriétaires et les locataires ou ceux qui, tout en demeurant chez eux, ont besoin de membres de leur famille pour s'occuper d'eux. Environ 40 % des personnes âgées sont locataires et la plupart d'entre elles dépendent du régime de pension public pour subvenir à leurs besoins. Rares sont celles qui possèdent un actif de plus de 10 000 $. On retrouve à l'autre extrémité les 60 %, grosso modo, qui sont propriétaires et qui habiteront probablement leur maison jusqu'à ce qu'elles ne soient plus capables de l'entretenir. Leur actif s'établit en moyenne à 100 000 $ environ et la valeur réelle nette de la maison représente près de la moitié de ce montant. Mais étant donné que la répartition de ces éléments d'actif est si inégale, il est peu probable que les héritages soient d'un grand secours pour résoudre les problèmes que nous avons cernés dans le présent chapitre, à savoir le fait que beaucoup de travailleurs sont mal rémunérés et ne peuvent entrevoir que des possibilités limitées d'accumulation de richesse, particulièrement quand ils n'ont pas les compétences et l'instruction recherchées.

Conclusion

Tout bien considéré, donc, les années 80 nous donnent autant de raisons d'être satisfaits qu'inquiets. D'un côté, le Canada a réussi une restructuration importante de son activité industrielle et a connu en même temps une croissance de l'emploi supérieure à celle de la plupart des autres pays de l'OCDE. Les programmes publics mis en œuvre au cours des années 60 et 70 ont entraîné une réduction massive du nombre des personnes âgées dont le revenu était inférieur au seuil de la pauvreté.

D'un autre côté, l'évolution du marché du travail a de quoi inquiéter si l'on considère, tout particulièrement, la persistance de taux de chômage sans précédent dans beaucoup de régions périphériques du Canada dont l'économie repose sur les ressources, et la léthargie – permanente semble-t-il – qui y règne. Qui plus est, en dépit des taux élevés de croissance observés dans certaines professions spécialisées à col blanc, comme celles de la gestion et de l'administration, tout semble indiquer que la qualité technique d'un grand nombre de nouveaux emplois est à la baisse. Les salaires réels n'ont pas augmenté depuis une dizaine d'années, la proportion de travailleurs bénéficiant de pensions privées a diminué et l'on se rend compte que les augmentations des contributions aux avantages sociaux versés par les employeurs ne servent très souvent qu'à assurer la solidité actuarielle des programmes de prestations.

Dans une perspective à long terme, compte tenu de la tendance plus marquée à la polarisation des revenus et de l'escalade des taux de chômage qui sévissent dans les régions périphériques, ainsi que du nombre croissant d'emplois à temps partiel et temporaires, il y a lieu de croire que le marché du travail pourrait assurer aux Canadiens une moins grande sécurité économique. La part du revenu personnel attribuable aux placements est à la hausse, mais pour une minorité de Canadiens seulement. De plus, les taux d'intérêt réels élevés et, dans certaines villes, la flambée des coûts de logement ne font que transférer du revenu d'une génération à une autre, des emprunteurs nets aux épargnants nets.

Les Canadiens qui ont un bon emploi bien rémunéré, et dont l'épargne et les pensions acquises sont gonflées par les taux d'intérêt élevés peuvent espérer une retraite relativement confortable. L'avenir peut cependant être moins rose pour ceux qui occupent présentement des emplois au niveau d'entrée, peu rémunérateurs et offrant des perspectives de carrière limitées. Le tableau qui émerge est celui d'un nombre relativement élevé d'emplois qui produisent un revenu à peine suffisant pour permettre à un travailleur et aux personnes à sa charge de subvenir à leurs besoins, et qui offrent peu d'occasions d'économiser pour plus tard. Au cours des années 80, beaucoup de travailleurs canadiens dans cette situation se sont tirés d'affaire grâce à un revenu familial d'appoint. La participation des conjoints et des enfants à la population active est déjà forte. Et beaucoup de familles où une seule personne travaille ont vu croître leur dépendance à l'égard des paiements de transfert.

Le marché du travail leur permettra-t-il d'améliorer leur sécurité économique au cours de leur vie active, ou leur dépendance à l'égard de l'État risque-t-elle de s'accentuer ? Cela reste à voir. Parmi les travailleurs concernés, il y a bien sûr des étudiants qui occupent un emploi peu rémunérateur pour financer leur investissement dans une plus grande capacité de gain pour l'avenir. Il y a aussi, sans aucun doute, des gens qui se contentent de leur situation. Il

est donc trop tôt pour affirmer qu'il existe un groupe bien défini – une « génération perdue » – qui demeure aux prises avec une insécurité économique persistante, mais il reste qu'il y a lieu de s'inquiéter dans certaines régions du pays. Nous espérons clarifier cette situation dans le cadre des recherches que nous entreprendrons sur le chômage et les politiques sociales.

Voici les questions qu'il faut se poser au sujet de ceux qui ont des difficultés économiques :

Leur désavantage relatif aux plans du revenu et de l'emploi les hantera-t-il durant toute leur vie active ?

Quelles sont leurs chances d'avancement et de gagner davantage ?

Existe-t-il des mécanismes de formation et des programmes d'emploi adéquats dans un monde où les emplois permanents sont de plus en plus rares ?

Dans quelle mesure doivent-ils être mobiles ?

Comment peuvent-ils économiser pour leurs vieux jours ?

Dans quelle mesure l'infrastructure des pensions publiques suffira-t-elle lorsqu'ils prendront leur retraite ?

Voilà autant de questions troublantes qu'il ne faut pas perdre de vue au moment d'aborder d'autres facteurs qui auront des répercussions sur le patrimoine des générations à venir.

5 Les besoins des générations futures

Nous avons discuté dans le chapitre précédent du bien-être des générations canadiennes actuelles, mais nous pouvons étendre aussi notre étude au patrimoine que nous léguerons aux générations futures. Deux questions aux conséquences à long terme retiennent de plus en plus l'attention à cet égard : l'évolution de la structure démographique et l'impact des activités actuelles sur les ressources et l'environnement.

Le vieillissement de la population entraînera certes un alourdissement des responsabilités qui devront être assumées par les travailleurs de l'avenir, mais les changements que subissent l'environnement et les ressources de l'économie influeront sur la richesse qu'il sera possible de transmettre à ces derniers ainsi qu'à leurs descendants. On craint que les activités actuelles ne causent des dommages irréparables à l'environnement et n'appauvrissent le patrimoine écologique dont hériteront les générations futures.

D'autres facteurs influeront aussi sur le sort de la prochaine génération de travailleurs canadiens. Les problèmes financiers du gouvernement fédéral, que nous avons abordés au chapitre 3, constituent un autre élément de passif majeur éventuel pour l'avenir. À long terme, le taux de croissance des revenus réels subira l'influence du ralentissement de la croissance de la productivité, dont nous avons traité au chapitre 2.

Afin de remettre ces questions en perspective, il est utile de les situer dans un cadre général pour analyser les répercussions à long terme des activités actuelles et examiner nos obligations envers les générations futures. C'est à partir de là que nous nous pencherons par la suite sur les tendances démographiques et les questions liées aux ressources et à l'environnement.

Un cadre conceptuel

La richesse (cela comprend les connaissances) que la population actuelle en âge de travailler transmettra à ses descendants constituera un élément déterminant du niveau de vie de ceux-ci. Pour analyser cet héritage, il faut se demander s'il correspond à ce que nous voulons pour nos enfants ou, tout au moins, s'il leur permettra, moyennant un effort comparable, de jouir d'un niveau de vie au minimum équivalent au nôtre. Idéalement, nous essaierons d'évaluer les niveaux de vie en général, c'est-à-dire de mesurer la disponibilité des biens et des services publics et privés, et de tenir compte aussi des coûts environnementaux et des autres coûts sociaux qui n'entrent pas dans les mesures actuelles du revenu, mais qui ont des répercussions importantes sur le niveau de vie.

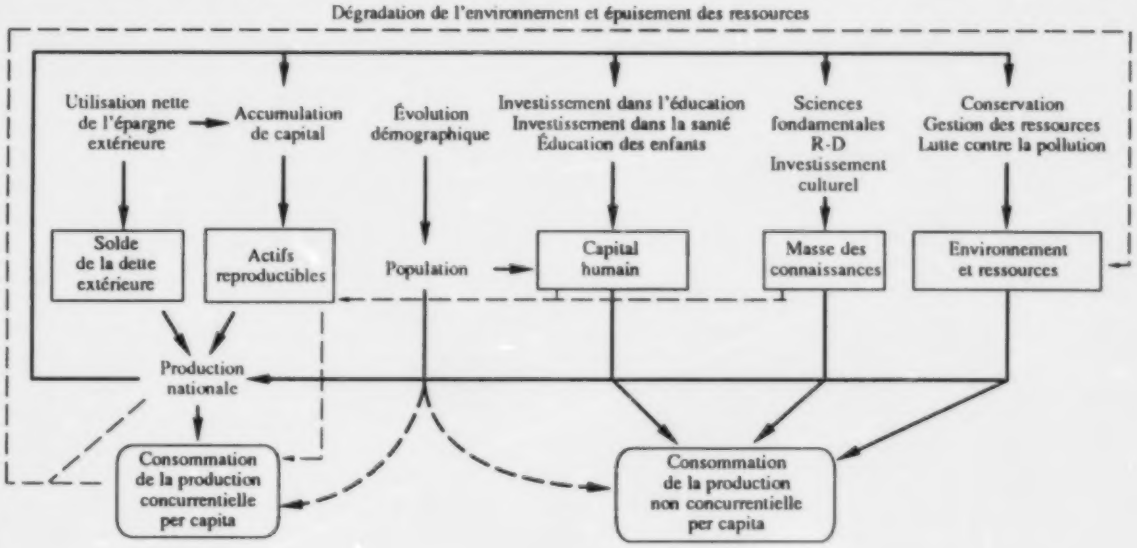
Le patrimoine que nous pourrons léguer à nos enfants dépendra de ce que nous décidons de faire aujourd'hui : consommer ou investir. Dans la figure 5-1 (voir encadré), nous tentons d'illustrer la nature de ces choix à l'intérieur d'un cadre général qui permet de mesurer la richesse du pays.

La figure 5-1 ne saurait être complète. D'autres facteurs auront en effet des répercussions sur le stock de capital qui supportera la consommation future. La masse de connaissances que l'on pourra transmettre aux générations futures dépendra par exemple beaucoup plus des efforts de découverte scientifique dans le monde entier que des investissements du Canada dans les sciences fondamentales. Par ailleurs, les dépenses consacrées à l'environnement par d'autres pays ainsi que des événements naturels qui échappent au contrôle de quelque pays que ce soit auront une grande influence sur l'état de l'environnement au Canada.

Néanmoins, la figure 5-1 fournit un schéma qui permet de réfléchir au problème de l'équité entre les générations. Imaginons pour commencer qu'une génération consomme assez pour épuiser les éléments d'actif dont elle a hérité et pour accroître la dette extérieure nette du pays, autrement dit qu'elle léguera à la génération suivante un capital net négatif. Ce scénario correspond de près à l'expérience qu'ont vécue l'Amérique latine et l'Afrique au cours des années 80 et pourrait déboucher sur une réduction de la consommation future, ce qu'il y aurait lieu de considérer comme injuste pour la prochaine génération. Ce n'est pas ce qui se passe lorsque les travailleurs augmentent la richesse nette du pays et élargissent les occasions futures de consommation de biens et services concurrentiels et non concurrentiels. On considérera en général que cette génération se sera acquittée de ses obligations parce que la situation de ses descendants sera meilleure compte tenu de toutes ses activités, y compris les économies et la désépargne réalisées au cours de son cycle de vie.

Figure 5-1

Processus de création de la richesse nationale – Choix actuels et possibilités futures



La partie supérieure de la figure 5-1 indique les activités publiques et privées qui influent sur l'accumulation de richesse. Ensuite, au milieu de la figure, on peut voir que le stock de richesse comprend les éléments d'actif reproductibles – comme les immeubles, les machines et les biens durables –, le capital humain, le bagage de connaissances, ainsi que l'esprit d'entreprise et un appareil juridique et légal, sans oublier l'environnement et les ressources.

La richesse nette du pays correspond à la valeur des éléments d'actif du pays réduite de sa dette extérieure nette. Les générations à venir seront peut-être plus riches dans la mesure où il leur sera légué des éléments d'actif générateurs de revenus, mais elles seront aussi appauvries par la dette extérieure nette dont elles hériteront et qu'elles devront rembourser sous forme d'intérêts et de dividendes payés régulièrement à des non-Canadiens.

La figure 5-1 s'écarte à plusieurs égards des conventions comptables actuelles. D'abord, elle élargit la notion de richesse nationale nette. En effet, le « bilan national » produit par Statistique Canada mesure principalement la dette internationale du Canada et ses réserves d'éléments d'actif reproductibles. Même si la majeure partie de la richesse du pays est liée à son investissement dans les individus, par exemple, personne n'essaie présentement d'évaluer le capital humain. Ensuite, on reconnaît dans la figure 5-1 que certains éléments d'actif font plus que simplement contribuer à la production nationale. En effet, il y a des éléments constituants de la richesse du pays, notamment une partie du capital écologique et du bagage de connaissances disponible, qui donneront naissance à des services ayant une valeur directe pour les individus et la société.

On insiste aussi dans la figure 5-1 sur un aspect qui, lui non plus, n'est pas traité adéquatement dans les comptes nationaux. Il s'agit des répercussions négatives des activités de production et de consommation sur le capital que représentent pour le pays l'environnement et les ressources. La mesure de la production nationale nette vise à tenir compte de la dépréciation du capital, mais les données actuelles des comptes nationaux n'incluent que l'amortissement des machines et des structures. En évaluant les répercussions des activités actuelles sur les générations futures, il importe de tenir compte non seulement du capital accumulé par la génération actuelle, mais aussi de la *décroissance* du capital causée par la dégradation de l'environnement et l'épuisement des ressources.

La figure 5-1 tient compte de la population pour démontrer que l'évolution démographique influera à la fois sur la production totale de l'économie et sur la répartition de cette production nationale entre les individus et les groupes. L'accroissement de la population aidera à déterminer l'importance du capital humain du pays, mais il pourrait aussi avoir d'autres répercussions importantes sur le potentiel productif de l'économie, ainsi que sur les transferts de revenus entre les groupes d'âges.

Le comportement de la génération actuelle de travailleurs canadiens se rapproche-t-il plus du premier ou du second de ces modèles ? L'analyse du présent chapitre et des chapitres précédents révèle des tendances troublantes, notamment l'augmentation de la dette extérieure et la chute du rapport de la richesse nette au PIB depuis 1980, ainsi que les symptômes de problèmes écologiques de plus en plus aigus.

Les tendances démographiques

Le programme social et économique du Canada dépend dans une très large mesure des tendances démographiques sous-jacentes. Pour en déterminer l'influence, il faut étudier la question sur des périodes prolongées, voire sur des décennies. Le tableau 5-1 illustre les tendances passées et l'impact des taux moyens de fécondité, de mortalité et de migration nette sur la répartition selon l'âge de la population entre 1921 et 1988.

La population canadienne vieillit. La proportion des personnes âgées de 65 ans et plus a plus que doublé depuis 1921, pour passer de 5 à 11 %, et le groupe d'âges des 19 ans et moins est beaucoup moins nombreux qu'il y a 60 ou 70 ans. Depuis 1921, on a connu deux cycles démographiques liés principalement aux fluctuations des taux de fécondité, qui ont baissé entre 1921 et 1941 à cause notamment de la Crise. En 1951, les taux de fécondité étaient remontés aux niveaux de 1921 et ils les dépassaient d'environ 10 % en 1961. Par ailleurs, grâce aux progrès des sciences médicales, les Canadiens vivent plus longtemps. Enfin, les taux d'immigration ont augmenté considérablement après la Deuxième Guerre mondiale.

Au fil des ans, ces événements ont eu des répercussions importantes sur les infrastructures nécessaires dans les domaines de l'éducation, des soins de santé et de la sécurité de la vieillesse. On peut en fait prétendre que les politiques

Tableau 5-1

Tendances démographiques au Canada, 1921-1988[1]

	1921	1931	1941	1951	1961	1971	1981	1985	1986	1987	1988
						En milliers					
Population totale	8 788	10 377	11 507	14 009	18 238	21 568	24 342	25 165	25 353	25 625	25 923
						En pourcentage					
Taux moyen de croissance annuelle de la population	2,0	1,7	1,0	2,0	2,7	1,7	1,2	0,8	0,7	1,1	1,2
						Par millier de personnes					
Taux de natalité moyen	30,1	25,9	21,6	26,6	27,7	20,5	15,5	15,0	14,8	14,6	14,5
Taux de mortalité moyen	11,9	11,4	10,1	9,6	8,2	7,4	7,2	7,0	7,2	7,1	7,2
Taux de migration moyen	1,9	2,8	–0,8	1,3	7,0	3,6	3,5	2,2	1,7	3,2	4,2
						Par femme					
Indice synthétique de fécondité[2]	3,50	3,20	2,83	3,50	3,84	2,21	1,71	1,67	1,67	1,67	1,67
						En pourcentage					
Répartition selon l'âge											
0 à 19 ans	43,6	41,6	37,5	37,9	41,8	39,4	32,0	29,4	28,9	28,6	28,4
20 à 64 ans	51,7	52,8	55,8	54,4	50,6	52,5	58,3	60,2	60,4	60,5	60,5
65 ans et plus	4,8	5,6	6,7	7,8	7,6	8,1	9,7	10,4	10,6	10,9	11,1
Coefficient de dépendance[3]	93,6	89,4	79,2	84,0	97,8	90,4	71,6	66,0	65,5	65,3	65,3

1 Tous les taux moyens s'appliquent aux 10 années précédentes, à l'exception de celui de 1985, qui s'applique aux quatre années précédentes. Pour les années 1986 à 1988, il s'agit des taux annuels.

2 Nombre moyen d'enfants qu'une femme mettrait au monde si, au cours de sa période de procréation, en l'absence de mortalité, elle se conformait aux taux de fécondité par âge de l'année en cause.

3 Nombre de personnes à charge (moins de 20 ans et plus de 65 ans) par centaine de personnes en âge de travailler (20 à 64 ans).

SOURCE Statistique Canada, *Statistiques historiques du Canada*, 2e édition, 1983; et données de Statistique Canada, Division de la démographie, octobre 1988.

sociales privées et publiques élaborées par nos grands-parents ou nos parents dans l'après-guerre reposent sur un « contrat social » entre les générations. Le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec étaient à l'origine fondés sur un certain nombre d'engagements entre les générations. Le niveau raisonnable des cotisations à l'origine et la mise en œuvre progressive du droit aux prestations complètes après avoir cotisé 10 ans seulement ont représenté un transfert de revenu des travailleurs plus jeunes à la génération plus âgée. En retour, les cotisations des travailleurs canadiens ont été mises à la disposition des provinces à des conditions favorables, à l'origine pour leur permettre de financer des établissements d'enseignement postsecondaire pour les jeunes, ainsi que l'infrastructure médicale et hospitalière dont bénéficient tous les groupes, mais surtout les personnes âgées. Le secteur public fédéral, provincial et local administre et applique ce « contrat social » qui lie les générations les unes aux autres durant leur vie respective. Cet arrangement a permis de porter les investissements dans l'éducation et les services de soutien aux malades et aux personnes âgées à des niveaux qui, sans les administrations publiques, ne seraient accessibles qu'aux familles riches.

Les simulations démographiques

Aucune projection démographique ne peut exclure l'inversion possible de certaines tendances. Les taux de fécondité et de migration l'ont déjà fait deux fois. S'il n'y a pas d'imprévu, on estime toutefois que les taux de mortalité au Canada, c'est-à-dire le nombre de personnes de chaque groupe d'âges qui meurent au cours d'une période donnée, demeureront généralement stables.

C'est pourquoi les taux de fécondité et l'immigration nette sont les facteurs cruciaux de la croissance et de la structure futures de la population. Deux tendances sont possibles en ce qui a trait aux taux de fécondité qui, même s'ils se sont stabilisés depuis quelques années, pourraient recommencer à baisser au cours des années 90. Des facteurs comme le coût de l'éducation des enfants – qui comprend celui de l'interruption de la carrière de la mère – pourraient contribuer à maintenir la tendance à la baisse. Certains observateurs soutiennent toutefois que des stimulants appropriés – notamment de meilleurs services de garde – pourraient aider à ramener les taux de fécondité à un niveau qui permettrait de maintenir une croissance démographique normale.

Il est possible d'établir au sujet des taux de fécondité et d'immigration nette des échelles de valeurs futures qui permettent de poser des hypothèses sur les répercussions de leurs extrêmes. Nous analysons ici trois projections démographiques qui intègrent trois évolutions possibles du taux de fécondité et deux tendances possibles de l'immigration nette. Nous projetons ainsi que le taux de fécondité pourrait demeurer à son niveau actuel, qu'il pourrait revenir graduellement, en 1998, à un niveau légèrement supérieur au niveau de renouvellement (2,17 naissances par femme en âge de procréer), pour se maintenir par la suite, ou que la tendance à la baisse observée depuis le milieu des années 60 pourrait persister pour se stabiliser à 1,17 naissance par femme en âge de procréer en 1998 et ne plus varier par la suite.

L'écart entre ces deux extrêmes n'est pas aussi important que celui qu'on a remarqué entre 1921 et 1988. Mais le scénario qui prévoit la remontée du taux de fécondité est très intéressant à cause de ses répercussions sur la répartition selon l'âge au cours de la première partie du siècle prochain. Des taux de fécondité plus élevés ralentiraient le vieillissement de la population canadienne et imposeraient des exigences très différentes à la population active, qui devrait pourvoir en même temps aux besoins de ses enfants et de ses parents. Plus le nombre de personnes à charge est élevé, plus la population active doit être productive.

Quant à l'immigration annuelle future, deux scénarios semblent plausibles. Le premier établit la moyenne de la migration nette à 60 000 personnes par année, soit sensiblement autant que par le passé. Le second porte le nombre des immigrants aux extrêmes des dernières années et prévoit une augmentation graduelle jusqu'à ce que l'immigration double pour atteindre un niveau net de 120 000 personnes par année en 1995. Si la migration nette est forte, il y aura, au cours de la prochaine décennie, 450 000 nouveaux Canadiens de plus que si le niveau demeure à 60 000 immigrants par année comme dans le premier scénario. Le tableau 5-2 illustre la population future du Canada jusqu'en 2040, selon les scénarios possibles relatifs à la fécondité et à l'immigration.

Pour les besoins de la comparaison, il est commode de choisir comme scénario de référence celui qui intègre des taux de fécondité constants et une immigration nette faible. Si ces deux variables ne bougent pas, le taux de croissance démographique s'établit en moyenne à moins de 1 % par année en 1991, pour continuer à ralentir par la suite et tomber en dessous de 0,5 % par année en 2030.

Le scénario de croissance faible prévoit que les taux de fécondité continuent de baisser et que l'immigration nette demeure faible. Le taux de croissance annuelle de la population canadienne peut dans ce cas reculer à moins de 0,5 %

Tableau 5-2

Population projetée du Canada, trois scénarios, 1988-2040

	1988	1991	1992	1993	1994	1995	2000	2010	2020	2030	2040
						En millions					
Scénario de référence[1]	25,9	26,6	26,8	27,0	27,3	27,5	28,5	30,3	31,9	33,3	34,6
						En pourcentage					
Variation	1,2	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,6	0,5	0,4	0,3
						En millions					
Scénario de faible fécondité[2]	25,9	26,5	26,7	26,9	27,1	27,2	27,8	28,6	29,2	29,6	29,7
						En pourcentage					
Variation	1,2	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,4	0,3	0,2	0,1	--
						En millions					
Scénario de forte fécondité[3]	25,9	26,7	27,0	27,3	27,7	28,0	29,8	33,4	37,0	40,7	44,6
						En pourcentage					
Variation	1,2	1,1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,2	1,1	1,0	0,9	0,9

1 Taux de fécondité constant et migration nette faible.
2 Taux de fécondité faible et migration nette faible.
3 Taux de fécondité fort et migration nette forte.
SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, mars 1989.

par année en l'an 2000. La population commence alors à diminuer en 2040.

À l'autre extrême, les taux de fécondité reviennent au niveau de renouvellement en 1998 et, si l'immigration nette passe à 120 000 personnes par année en 1995, le taux de croissance de la population canadienne demeure supérieur à 1 % jusqu'en 2020. L'accroissement de la population au cours de la prochaine décennie s'établit en fait à environ 1,2 % en moyenne et demeure fortement positif jusqu'après 2040.

En 2000, l'écart entre les deux scénarios est d'environ 2 millions de personnes. Si l'on pousse la projection jusqu'en 2040, il passe à 15 millions de personnes. Ces chiffres montrent comment l'évolution démographique peut être déterminante pour la taille et la structure de la société à long terme.

Les différences dans la répartition selon l'âge sont aussi très prononcées. Nous analyserons ici trois grands groupes d'âges : les moins de 20 ans, les 20 à 64 ans et les 65 ans et plus.

Quel que soit le scénario choisi, le Canada comptera entre 10 et 11 millions d'habitants âgés de 65 ans et plus en 2040 (la différence étant attribuable à l'immigration), comparativement à un peu moins de 3 millions en 1988. Le taux d'augmentation sera faible dans ce groupe au cours des 20 prochaines années et accélérera ensuite rapidement pour passer de 5 millions en 2010 à 10 millions et plus en 2040.

Selon l'évolution des taux de fécondité et d'immigration, il pourrait y avoir entre 15 et 23 millions de Canadiens en âge de travailler pour subvenir aux besoins des personnes âgées. Cette large fourchette a d'énormes répercussions sur le fardeau que devra supporter chaque travailleur et la possibilité d'un écart important dans le nombre de jeunes personnes à charge vient compliquer l'équation. Dans le scénario de faible croissance, le nombre des moins de 20 ans passe de 7,4 millions en 1988 à 6,7 millions en 2000, puis à 3,9 millions en 2040, tandis que le scénario de forte croissance prévoit que la population des jeunes grimpera à 11,6 millions en 2040. Il ne fait aucun doute que cet écart prononcé entre les deux scénarios évoqués sera déterminant pour l'avenir du Canada.

Le pays aura-t-il une importante population de jeunes qui aura besoin de services publics de garde et d'éducation, par exemple ? Le recul du nombre des jeunes fera-t-il contrepoids aux exigences de la génération du *baby boom* qui aura vieilli ? Tout dépendra presque entièrement des choix que feront les femmes en âge de procréer au cours de cette période. Leurs décisions seront liées à l'accès aux services de garde, au genre d'emploi qu'elles pourront occuper et à leurs valeurs personnelles.

Ce sont en fait les personnes âgées de 20 à 64 ans – c'est-à-dire la population active – qui joueront le rôle le plus crucial dans la cohésion de la société canadienne, car elles devront produire les biens et les services utilisés par tous les groupes d'âges et pourvoir aux besoins des personnes âgées et des enfants. Or, selon le scénario de croissance faible, leur nombre diminuera après 2010 et, dans tous les scénarios, leur pourcentage de la population tombe de 60 % en 1988 à environ 50 % en 2040 (tableau 5-3). Les membres de cette cohorte, pris dans l'étau d'une double responsabilité – qui englobera en fait plusieurs générations au fil des ans – devront relever un défi très particulier : ils devront trouver un moyen de hausser leur propre niveau de vie pendant que leurs parents et leurs enfants exerceront des pressions très prioritaires sur le trésor public et, partant, sur le régime fiscal, ainsi que sur la répartition des biens et des services privés.

Les conséquences du vieillissement de la population

Nous avons déjà pu ressentir certains des effets de l'évolution de la structure selon l'âge. Le vieillissement de la population canadienne a affecté l'offre de travailleurs et la demande de biens et de services des secteurs public et privé. Pour répondre aux besoins des personnes âgées, il a ainsi fallu améliorer les transports publics et les soins de santé, et trouver de nouvelles formules mixtes combinant hébergement et soins. Ces pressions s'accentueront à l'avenir, et plus particulièrement après 2010.

Nous pourrions raisonnablement nous attendre à ce qu'à l'avenir, comme dans le passé, ce soit dans une large mesure la réaction des entreprises et des particuliers à l'évolution de la conjoncture du marché qui aide l'économie à s'adapter à l'évolution démographique. Mais cela ne doit pas nous faire perdre de vue les répercussions globales qu'aura la montée en flèche prévue de la proportion des retraités par rapport aux travailleurs. Dans le contexte du cadre d'analyse établi plus tôt, nous pourrions nous demander si l'épargne et la création de richesse de la population active actuelle suffisent pour lui assurer une autonomie raisonnable à la retraite. Comme les personnes âgées exigeront davantage de ressources, la population active de l'époque se retrouvera-t-elle appauvrie ?

Pour apporter des éléments de réponse à ces questions, il faut regarder au-delà des aspects financiers afin d'examiner l'incidence de l'accroissement de la proportion de retraités sur la croissance et la répartition des ressources réelles de l'économie. Comme nous l'avons vu au chapitre 4, le financement des pensions n'a pas manqué de retenir l'attention

Tableau 5-3

Répartition projetée de la population canadienne selon l'âge, trois scénarios, 1988-2040

En pourcentage

	1988	1991	1992	1993	1994	1995	2000	2010	2020	2030	2040
Scénario de référence[1]											
0 à 19 ans	28,4	27,7	27,5	27,4	27,2	27,0	26,1	24,0	22,2	20,7	19,5
20 à 64 ans	60,5	60,7	60,7	60,6	60,6	60,6	60,5	59,6	57,0	53,7	50,5
65 ans et plus	11,1	11,6	11,8	12,0	12,2	12,4	13,4	16,4	20,8	25,6	30,1
Scénario de faible fécondité[2]											
0 à 19 ans	28,4	27,6	27,3	27,0	26,7	26,3	24,1	20,0	17,1	14,9	13,2
20 à 64 ans	60,5	60,8	60,9	60,9	61,0	61,1	62,0	62,3	59,5	54,8	49,6
65 ans et plus	11,1	11,6	11,8	12,1	12,3	12,5	13,8	17,6	23,4	30,2	37,1
Scénario de forte fécondité[3]											
0 à 19 ans	28,4	27,8	27,7	27,7	27,7	27,7	27,9	27,8	27,1	26,5	26,0
20 à 64 ans	60,5	60,6	60,5	60,4	60,2	60,0	59,1	57,1	54,9	52,7	51,1
65 ans et plus	11,1	11,6	11,8	11,9	12,1	12,3	13,0	15,1	18,0	20,8	22,9

1 Taux de fécondité constant et migration nette faible.
2 Taux de fécondité faible et migration nette faible.
3 Taux de fécondité fort et migration nette forte.
SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, mars 1989.

dans le débat public sur le vieillissement. Avant les récentes réformes visant les régimes privés, on s'intéressait surtout à la modification des taux de cotisation nécessaires pour assurer la solvabilité du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec au XXI[e] siècle. Inévitablement, ces questions influent sur le potentiel de productivité de l'économie ou la part de la production mise à la disposition de certains groupes d'âges en particulier, en même temps qu'elles en sont influencées.

À cet égard, comme dans la plupart des autres pays, la sécurité sociale au Canada est en grande partie financée par répartition, ce qui est significatif[1]. Ce régime consiste essentiellement à taxer la génération au travail dans le but de verser des prestations à la génération à la retraite. Les arguments pour et contre le financement par répartition ne manquent pas, mais ce qui est probablement le plus significatif dans cette méthode de financement, c'est qu'elle n'assure en rien que l'on élargira l'assise des ressources disponibles de l'économie afin de tenir compte des besoins futurs des cotisants actuels. Ce n'est pas nécessairement un problème si d'autres forces produisent la croissance économique nécessaire pour assurer les prestations réelles futures promises par le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec. Mais dans le cas contraire, les engagements pris envers l'importante cohorte des personnes âgées qui existera particulièrement après 2020 limiteront les ressources disponibles pour soutenir la consommation de la future population active.

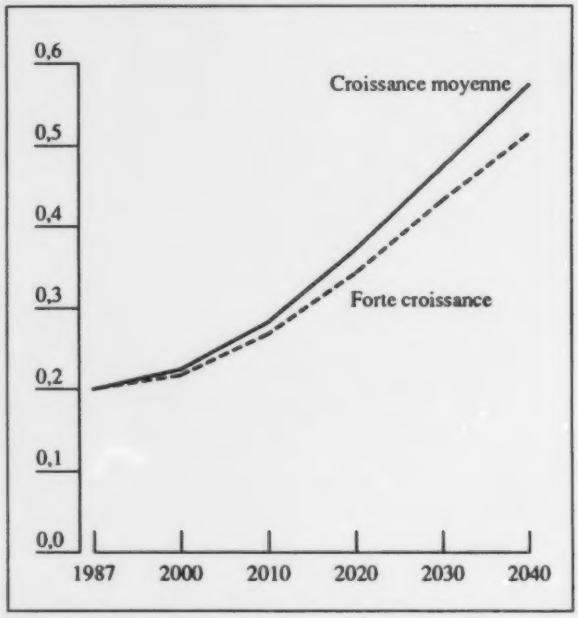
Donc, si le potentiel productif de l'économie n'augmente pas pour répondre aux besoins accrus des personnes âgées, surtout après 2020, les travailleurs de l'avenir devront consommer moins ou réduire les investissements publics et privés qui enrichissent la société, et transmettre ainsi les coûts à leurs descendants. C'est pourquoi il est utile d'examiner la croissance de la production et de la productivité nécessaire pour faire en sorte que les besoins des personnes âgées n'empiètent pas sur le bien-être des travailleurs de l'avenir.

Les projections démographiques du tableau 5-3 illustrent la croissance de la proportion des personnes âgées jusqu'en 2040. L'évolution du rapport de la population dépendante de 65 ans et plus à la population active donne cependant une meilleure idée de l'accroissement du coût du soutien des personnes âgées. Ce « coefficient de dépendance » projeté dans le graphique 5-1 repose sur nos estimations démographiques du scénario de référence et sur deux différentes séries d'hypothèses relatives à la participation à la population active.

Le scénario de croissance moyenne suppose que les tendances actuelles à la hausse des taux de participation des

Graphique 5-1

Coefficients projetés de dépendance des personnes âgées[1], Canada, 1987-2040[2]



1 Rapport de la population des 65 ans et plus à la population active.
2 Le scénario de la croissance moyenne est fondé sur les tendances actuelles des taux d'activité. Le scénario de forte croissance présume une activité un peu plus élevée, y compris le renversement de la tendance à la baisse des taux d'activité chez les hommes de 55 ans et plus.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada.

femmes de tous les groupes d'âges et à la baisse de ceux des hommes de 55 ans et plus se maintiendront, mais à un rythme qui diminuera graduellement jusqu'en 2000. Nous supposons par la suite que les taux de participation ne bougeront à peu près pas. Dans le scénario de forte croissance, nous tenons compte de la possibilité d'une croissance plus élevée de la population active, attribuable à une augmentation un peu plus marquée du taux de participation des femmes et à une augmentation du nombre d'hommes et de femmes âgés de 55 ans et plus sur le marché du travail. Les statistiques indiquent que les personnes âgées sont de plus en plus en bonne santé et actives. À mesure que les employeurs prendront conscience de leurs besoins spéciaux au travail, la tendance pourrait fort bien se redresser et les taux de participation des personnes âgées, recommencer à monter. Dans ce cas, le rapport des retraités aux travailleurs tomberait en 2040 de 57 % dans le scénario de croissance moyenne à 51 % dans le scénario de forte croissance. Cette nouvelle tendance pourrait à la fois améliorer la croissance

du revenu réel de l'économie et réduire le soutien de revenu dont aurait besoin la génération des personnes âgées.

En essayant de mesurer l'ampleur des conséquences du vieillissement de la population, nous pouvons évaluer les ressources nécessaires pour répondre, dans une gamme d'hypothèses, aux besoins des personnes âgées sur les plans du revenu et des soins de santé. À partir de projections de la population active, nous pouvons aussi calculer la croissance de la productivité nécessaire pour répondre à ces besoins et pour soutenir le niveau de vie de la population au travail (la productivité étant mesurée ici par la production par travailleur, déduction faite des coûts de dépendance des personnes âgées). Le tableau 5-4 illustre les résultats des trois scénarios.

- Dans le scénario de référence, qui intègre les hypothèses démographiques décrites dans le tableau 5-3, nous présumons une croissance moyenne de la population active et une hausse de 1 % par année des dépenses publiques réelles per capita consacrées à la santé. Ce scénario permet de ralentir un peu les tendances récentes des dépenses de santé, mais la projection semble raisonnable à long terme. Les revenus nécessaires aux personnes âgées demeurent à leur niveau du scénario de référence, comme c'est aussi le cas dans les scénarios B et C. Dans le scénario de référence, le taux d'augmentation de la productivité nécessaire pour répondre aux besoins de la population âgée passe de 0,1 % entre 1987 et 2000 à environ 0,5 % entre 2020 et 2040. Les deux autres scénarios démontrent que les résultats pourraient être totalement différents si l'on utilisait d'autres hypothèses.

- Le scénario B applique les mêmes hypothèses au sujet de la croissance de la population active, mais laisse les dépenses de santé per capita grimper à un rythme annuel de 3,5 % en termes réels. Ce taux peut sembler très pessimiste, mais il correspond à l'expérience canadienne.

- Le scénario C repose sur une série d'hypothèses plus optimistes : forte croissance de la population active et dépenses réelles per capita constantes dans le domaine de la santé.

Tableau 5-4

Croissance de la productivité[1] nécessaire, compte tenu de l'évolution démographique et de l'augmentation des coûts des soins de santé, trois scénarios, Canada, 1987-2040

En pourcentage

	Scénario de référence[2]	Scénario B[3]	Scénario C[4]
1987-2000	0,10	0,17	0,06
2000-2020	0,33	0,56	0,24
2020-2040	0,46	1,15	0,31
1987-2040	0,32	0,68	0,22

1 Taux moyen d'augmentation annuelle de la productivité de la main-d'œuvre nécessaire pour maintenir au niveau de l'année de référence le rapport PIB/employé, déduction faite des coûts de dépendance des personnes âgées par employé.
2 Croissance moyenne de la population active et augmentation de 1 % par année des dépenses réelles per capita dans le domaine de la santé.
3 Croissance moyenne de la population active et augmentation de 3,5 % par année des dépenses réelles per capita dans le domaine de la santé.
4 Forte croissance de la population active et dépenses réelles per capita constantes dans le domaine de la santé.
SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, mars 1989.

Comme on peut le voir au tableau 5-4, le vieillissement de la population hypothéquera la productivité à raison de 0,06 à 0,17 % en moyenne au cours de la prochaine décennie. Ce passif pourrait cependant dépasser 1 % au cours de la période critique de 2020 à 2040. L'économie devrait pouvoir absorber cette ponction de 1 %, mais ce qui est fort peu probable, c'est que ce gain de productivité ne fasse pas l'objet d'autres revendications. En fait, ce que ces chiffres démontrent, c'est que le vieillissement de la population canadienne au XXI[e] siècle ne compromettra pas nécessairement le niveau de vie futur de la population active, mais que les revendications de cette population entameront profondément les dividendes de l'accroissement annuel du revenu per capita. À cause de la montée du ratio des retraités aux travailleurs, il pourrait donc bien être plus difficile de hausser le niveau de vie des Canadiens.

Les calculs qui précèdent ne prévoient pas de gain de revenu réel chez les personnes âgées ou dans la population active. Si nous améliorons les hypothèses du scénario de référence du tableau 5-4 en y intégrant une hausse annuelle de 1 % du niveau de vie des personnes âgées et des travailleurs, il faudrait que la productivité de la main-d'œuvre progresse beaucoup plus vite, soit d'environ 1,3 % par année en moyenne au cours de la période comprise entre 2000 et 2040, et non de 0,32 % comme le prévoit le scénario de référence. Par conséquent, si l'on regarde vers le début du siècle prochain, alors que la génération du *baby boom* atteindra l'âge de 65 ans, la croissance du rapport retraités-travailleurs pèsera très lourdement sur la performance de l'économie et sur sa capacité de générer une croissance des revenus réels.

La question cruciale est la suivante : à quel rythme la productivité progressera-t-elle au cours des années à venir ? En rétrospective, nous observons d'importantes fluctuations

de la croissance de la productivité[2], qui varie de presque 2,5 % entre 1962 et 1973 à la moitié environ de ce taux depuis 1974. Dans nos projections du chapitre 3, la croissance annuelle de la productivité s'établit en moyenne à moins de 1 % jusqu'en 2000. Si les Canadiens ne peuvent faire mieux, le vieillissement de la population devient vraiment lourd de conséquences. En revanche, si, grâce aux progrès de l'ère de l'électronique, la croissance de la productivité devait remonter à plus de 2 % par année, l'économie n'éprouverait plus aucune difficulté à assurer une amélioration du niveau de vie des travailleurs et des retraités, particulièrement au cours des prochaines décennies.

En explorant ces scénarios possibles, notre propos est d'abord de déterminer s'il existe un risque de conflit de priorités entre les futurs travailleurs et les retraités (et le risque existe bel et bien) et, ensuite, de préciser les outils d'intervention que nous pouvons utiliser aujourd'hui afin d'éviter ce genre de conflit demain. Il y a d'abord les investissements – dans l'infrastructure, les individus, et le développement et la mise en œuvre d'idées – que la population active actuelle peut faire pour améliorer la productivité à long terme. Les autres éléments sur lesquels nous pouvons agir sont les facteurs qui concernent les besoins d'une population vieillissante, notamment le coût de la prestation de soins de santé de qualité et les circonstances qui déterminent la participation des personnes âgées à la population active. Autrement dit, les gouvernements disposent d'une très bonne marge de manœuvre pour élaborer des politiques visant à améliorer le patrimoine dont hériteront les générations futures et réaliser les améliorations soutenues du niveau de vie que recherche la population canadienne.

L'environnement et les ressources – considérations d'ordre qualitatif

Pour analyser les répercussions de l'évolution actuelle sur les générations futures, il faut regarder au-delà des statistiques publiées et des concepts classiques des comptes nationaux que constituent la production et la productivité. Il faut reculer l'horizon pour tenir compte de l'impact des activités actuelles sur l'environnement et les ressources que nous léguerons aux autres générations. Car cet aspect-là, lui aussi, aura une forte incidence sur la qualité de vie et l'accroissement du revenu réel.

Dans le passé, nous avons pu ignorer les répercussions de nos activités sur l'environnement car le potentiel de notre actif naturel semblait presque illimité. Mais l'évolution des dernières décennies nous a fait prendre conscience, au contraire, du caractère limité des ressources renouvelables du pays et de la vulnérabilité de l'écosystème. Nous savons maintenant que l'environnement ne peut pas absorber tous nos déchets.

Les réserves de ressources naturelles

Le secteur des ressources est particulièrement important pour le Canada, car il produit à peu près la moitié de nos exportations et est à l'origine d'une bonne partie de la production totale (plus de 20 %, dans une province comme l'Alberta, par exemple). Si l'on considère l'environnement dans son ensemble, il est utile de faire la distinction entre les ressources renouvelables de celles qui ne le sont pas.

Dans le cas des *ressources non renouvelables*, comme les combustibles fossiles et les métaux communs, il existe un processus continu de découverte et d'épuisement dont il faut tenir compte dans le calcul de l'actif global qui pourra produire des revenus à l'avenir[3]. Il n'y a rien d'inquiétant en soi à ce que la génération actuelle consomme des ressources rapidement. L'important, pour les générations futures, c'est qu'elles connaissent des ressources de remplacement et qu'elles soient capables de les produire.

Dans l'analyse des perspectives des générations futures, ce qu'il est intéressant de considérer, c'est le rythme auquel nous épuisons les ressources du pays. Les données disponibles ne portent cependant pas sur le patrimoine naturel, mais plutôt sur les réserves prouvées ou sur lesquelles on peut compter d'après les explorations du passé. C'est pourquoi, dans le cas des métaux communs comme le cuivre, le zinc et le plomb, par exemple, les réserves du Canada ont diminué énormément au cours de la dernière décennie. On peut établir un lien entre cette diminution et la réduction des activités de prospection depuis le milieu des années 70 attribuable à la faiblesse de la demande et à la chute des prix. Par ailleurs, la prospection de l'or reprend : les réserves d'or contenues dans les minerais ont quadruplé. De même, les réserves de combustibles fossiles sont le reflet de facteurs économiques et géologiques et, par conséquent, ne représentent pas une mesure véritable des ressources futures disponibles.

Les gouvernements ont mis en œuvre, à certaines occasions, des mesures précises pour que les recettes publiques tirées des ressources non renouvelables soient consacrées aux investissements plutôt qu'à la consommation courante. C'est là, par exemple, un des principes de base qui a été à l'origine de la création, en 1976, du Fonds du patrimoine de l'Alberta, dont l'expérience illustre par ailleurs combien il est difficile d'épargner pour l'avenir. Au début, le Fonds recevait 30 % des recettes que la province tirait des ressources non renouvelables, mais ce transfert a diminué pour

disparaître ensuite complètement en 1987-1988 à cause des difficultés économiques et financières que connaissait la province. Les éléments d'actif accumulés avant 1987 continuent cependant de générer des recettes.

En ce qui concerne les *ressources renouvelables*, une bonne gestion à long terme devrait permettre de conserver et même d'améliorer la valeur des réserves. Dans la pratique, cependant, les tentatives de conservation des ressources renouvelables se sont heurtées à certains problèmes.

Il n'y a encore pas si longtemps, l'accès aux pêcheries était totalement libre. Comme on pouvait s'y attendre, les pêches étant considérées comme une ressource commune, les pêcheurs sont finalement devenus trop nombreux pour les ressources halieutiques disponibles. Les inquiétudes suscitées par la disparition possible de certaines espèces « surpêchées » ont amené le gouvernement fédéral à implanter des mesures de contrôle, à améliorer les méthodes de conservation et à délimiter, en 1977, une zone canadienne de pêche de 200 milles. Un régime de quotas permet depuis quelque temps au gouvernement de contrôler le volume des prises de la plupart des espèces dans des zones de gestion désignées.

Ces mesures ont eu de bons résultats, mais la gestion des pêches demeure quand même très problématique, comme on a pu le constater brutalement quand on s'est rendu compte que les réserves de morues du Nord étaient très inférieures aux estimations antérieures et qu'il fallait réduire considérablement les quotas afin de permettre aux réserves du large de la côte est de Terre-Neuve et du sud du Labrador de se renouveler. Les problèmes actuels au large de la côte est sont le reflet d'un certain nombre de facteurs, notamment des difficultés que pose l'évaluation scientifique des réserves de poissons, de l'insuffisance des efforts déployés par les gouvernements canadiens en vue d'appliquer les quotas de pêche et de l'échec des efforts conjoints déployés par le Canada et d'autres pays (par l'intermédiaire de la *Northwest Atlantic Fisheries Organization*) en vue de réglementer la pêche au-delà de la limite de 200 milles contrôlée par le Canada.

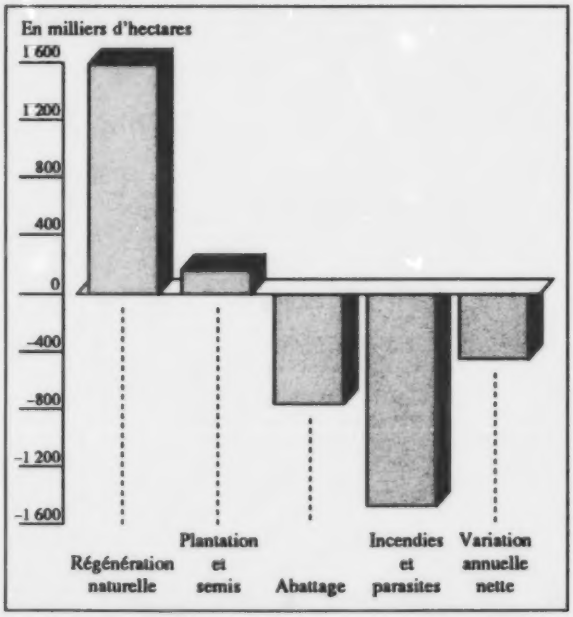
Les autres ressources renouvelables comme les forêts et les terres agricoles, qui n'ont pas les caractéristiques de biens communs, posent aussi des problèmes de gestion. Dans le cas des terres agricoles, l'exploitation intensive semble avoir dégradé considérablement le sol. On a calculé qu'à la suite de nombreuses années de mauvaise gestion à long terme, la teneur des sols en matières organiques a diminué de 36 à 49 % dans les provinces des Prairies et de 50 % en Ontario et au Québec. Dans un rapport de 1984, un comité permanent du Sénat a estimé que la dégradation des sols coûte au pays 1 milliard de dollars par année en manque à gagner.

Plus de 90 % des forêts canadiennes se trouvent sur des terres de la Couronne. Des permis de coupe à long terme accordent à des entreprises un accès exclusif à des périmètres d'exploitation précis sur ces terres, tout en obligeant habituellement les titulaires de permis à investir dans l'infrastructure et le reboisement. Les pratiques de gestion forestière des entreprises privées et les politiques publiques n'ont cependant pas réussi à assurer un reboisement suffisant. La superficie des terres forestières anciennement productives laissées à l'abandon est à la hausse et représentait, au dernier recensement, 22 millions d'hectares, soit environ 10 % des terres forestières productives du Canada.

Chaque année, les incendies et les parasites font perdre au Canada presque deux fois plus de terres forestières productives que l'exploitation planifiée (graphique 5-2). Cette année n'a pas fait exception, les incendies ayant été particulièrement dévastateurs dans les provinces des Prairies, où le Manitoba a perdu à lui seul plus de 1,8 million d'hectares

Graphique 5-2

Évolution annuelle moyenne de la superficie des terres forestières productives du Canada, 1977-1981



SOURCE D'après T. G. Honer et A. Bickerstaff, *Canada's Forest Area and Wood Volume Balance, 1977-81*, Service canadien des forêts, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

de forêts et de broussailles. L'augmentation de la superficie forestière productive par les plantations, l'ensemencement et le reboisement naturel ne rattrape qu'environ 70 % des pertes annuelles.

Dans le cas des forêts, comme dans celui de la pêche, il est possible de reconstituer les réserves. L'intensification et l'amélioration des activités de sylviculture pourraient modifier l'équilibre entre l'épuisement et la croissance des terres forestières productives du Canada et pourraient même aider à récupérer une partie des terres non reboisées laissées à l'abandon. Cependant, comme il faudra fort probablement attendre 75 ou 80 ans pour que les mesures d'aujourd'hui donnent des résultats, une politique forestière appropriée devra être inspirée par un fort sentiment d'obligation envers les générations futures.

La qualité de l'environnement

Dans la mesure où elle dégrade l'environnement, la génération actuelle consomme du capital et entame le patrimoine des générations futures. La qualité de l'environnement a toutefois une influence directe sur le bien-être de la population et c'est pourquoi on ne peut évaluer les changements environnementaux uniquement d'après leur effet sur la capacité de production de l'économie. L'érosion du capital environnemental – notamment l'air et l'eau purs, qui comporte d'importants avantages qualitatifs – ne peut être facilement renversée ni compensée.

Le système des comptes nationaux ne tient à peu près pas compte des coûts sociaux découlant des activités nocives pour l'environnement. Le calcul du PIB ne tient aucunement compte des services fournis par l'environnement, et l'on n'essaie pas de comptabiliser l'évolution de la valeur des services en question. De plus, les dépenses publiques de dépollution sont traitées comme un débours final plutôt qu'intermédiaire, de sorte que l'assainissement de l'environnement peut accroître le PIB, ce qui est pour le moins paradoxal.

Le manque d'information sur la circulation des déchets et des polluants, ainsi que sur la capacité d'absorption et de régénération de l'environnement, entrave les efforts qui visent à découvrir les données manquantes et à suivre l'évolution de l'environnement au fil des ans. Nous avons beaucoup à apprendre sur les effets de la pollution, surtout à une époque où les dangers écologiques mondiaux sont de plus en plus inquiétants.

Les efforts déployés en vue de faire échec à des contaminants locaux précis qui menacent la santé des êtres humains et des animaux ont connu un certain succès[4]. En revanche, il est de plus en plus difficile de répondre aux besoins croissants dans le domaine de la gestion des déchets. En 1985, environ le quart de la population des grandes localités (plus de 100 000 habitants) n'était pas desservie par des installations de traitement des eaux usées. La situation n'avait pas beaucoup changé en 10 ans. On a certes fait des progrès en réglementant les effluents des grandes industries comme celles des pâtes et papiers et du raffinage, par exemple, mais il demeure difficile de contrôler les déversements moins concentrés de produits toxiques des nombreuses industries plus petites, et d'aménager des emplacements d'entreposage ou des décharges. Résultat : la montée en flèche des coûts d'élimination a parfois agi comme un aimant pour les activités criminelles. Enfin, l'élimination permanente du stock canadien croissant de combustible nucléaire épuisé mais toujours radioactif demeure sans solution.

L'évolution de la situation dans le domaine de la qualité de l'air illustre la complexité des questions auxquelles doivent faire face les autorités. La qualité de l'air ambiant dans les villes canadiennes s'est améliorée depuis 1975 et, en 1985, les concentrations se rapprochaient beaucoup plus de ce qui est « acceptable » pour la santé de l'être humain, la visibilité, les animaux, et la qualité du sol, de l'eau et de la végétation. Mais certains aspects demeurent préoccupants. Ainsi, dans les régions urbaines, les concentrations moyennes d'ozone au niveau du sol sont demeurées nettement supérieures aux niveaux « maximums acceptables », ce qui remet en question l'efficacité des normes fédérales en vigueur sur l'échappement des véhicules automobiles. De plus, les résultats de la recherche laissent entrevoir qu'une exposition répétée à des traces de métaux, de fibres et de composés organiques toxiques dans l'atmosphère peut être très nocive pour la santé de l'être humain.

Par ailleurs, malgré l'amélioration de la qualité de l'air ambiant, les pluies acides ont causé des dommages coûteux aux pêches, aux forêts, à l'agriculture et à la faune dans l'Est du Canada. L'acide produit dans l'atmosphère provient de dégagements d'anhydride sulfureux et d'oxyde d'azote. Le premier est à la baisse depuis quelque temps, mais l'autre est à la hausse (tableau 5-5). Le gouvernement fédéral et les provinces ont mis en œuvre des programmes de réduction des deux types de dégagements, mais plus de la moitié des pluies acides qui tombent sur l'Est du Canada proviennent des compagnies d'électricité du Midwest américain qui utilisent du charbon. La réduction des précipitations acides au Canada dépendra en grande partie de la capacité du président Bush d'atteindre son objectif de réduire les dégagements d'anhydride sulfureux de 10 millions de tonnes et d'oxyde d'azote de 2 millions de tonnes au cours des 10 à 14 prochaines années.

Tableau 5-5

Tendances des dégagements d'anhydride sulfureux et d'oxyde d'azote au Canada et aux États-Unis, 1955-1985
En millions de tonnes par année

	Anhydride sulfureux				Oxyde d'azote			
	États-Unis		Canada		États-Unis		Canada	
	Nord-est et Midwest[1]	Total	Est[2]	Total	Nord-est et Midwest[1]	Total	Est[2]	Total
1955	10,1	19,0	4,3	4,5	3,8	8,2	0,45	0,64
1965	12,8	22,5	5,5	6,6	5,5	13,1	0,56	0,85
1975[3]	10,3	22,0	4,4	5,3	6,1	16,4	0,99	1,60
1980	8,9	24,1	3,8	4,6	5,5	19,3	1,05	1,75
1985	6,6	23,0	3,0	3,7	4,9	20,6	1,18	1,96

1 Comprend les régions I, II, et V de l'Environmental Protection Agency (c.-à-d. le Connecticut, le Maine, le Maryland, le New Hampshire, le Rhode Island, l'État de New York, le New Jersey, l'Illinois, le Michigan, le Minnesota, l'Ohio et le Wisconsin).
2 Comprend le Manitoba, l'Ontario, le Québec, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve.
3 Les données canadiennes concernent 1976.
SOURCE « États-Unis-Canada – Mémorandum déclaratif d'intention concernant la pollution atmosphérique transfrontière », Groupe de travail 3B, Rapport final, juin 1982; Environnement Canada, Service de protection de l'environnement, communication personnelle, 1985; et D. Zimmerman et collab., *Anthropogenic Emissions Data for 1985 – NAPAP Inventory*, Rapport final, novembre 1988.

Dans une optique plus large, cependant, les quelques progrès réalisés sont vraiment négligeables face aux dangers écologiques mondiaux qui retiennent l'attention et suscitent l'inquiétude partout dans le monde. Des signes de plus en plus concluants tendent en effet à prouver que le fonctionnement de l'écosystème planétaire est perturbé. Les phénomènes les plus alarmants comprennent notamment le réchauffement de la planète par les gaz calorigènes qui s'accumulent dans l'atmosphère – ce qu'on appelle « l'effet de serre » – le danger que représentent les hydrocarbures chlorofluorés et autres gaz pour la couche d'ozone stratosphérique – écran important contre les rayons ultraviolets du soleil –, la destruction des grandes forêts tropicales, qui régularisent l'équilibre de l'oxygène et contrôlent les précipitations et l'échange d'humidité au niveau du globe, et enfin, l'accumulation dans les océans de déchets nocifs pour de nombreuses formes de vie marine.

La croissance démographique mondiale, l'accélération de l'activité industrielle (en particulier dans les pays en développement) et la poursuite de l'urbanisation risquent d'intensifier les pressions qui s'exerceront sur les systèmes vitaux de la planète. Comme l'a signalé le rapport de la Commission Brundtland[5], ce qu'il faut pour contrer ces pressions, c'est que le monde entier s'engage dans un développement qui soit écologiquement viable. Il faudra à cette fin reconnaître l'interdépendance du développement économique et de la protection de l'environnement, et comprendre les problèmes particuliers des pays en développement qui veulent équilibrer leurs besoins actuels et futurs.

D'une génération à l'autre

À en juger par leurs déclarations et leurs initiatives récentes, il est clair que les dirigeants mondiaux sont plus sensibles qu'auparavant aux problèmes écologiques. Mais les événements encourageants – comme la réponse positive qu'a reçue le ministre de l'Environnement du Canada lorsqu'il a récemment demandé que l'on réduise de 85 % la production d'hydrocarbures chlorofluorés d'ici à 1999 au lieu des 50 % convenus lors de la signature du protocole de Montréal en 1987 – ne devraient cependant pas nous faire perdre de vue l'ampleur de la tâche qui nous attend. Il sera beaucoup plus difficile de s'entendre sur la réduction des dégagements de gaz carbonique[6], car beaucoup de pays dépendent de l'énergie tirée des combustibles fossiles. Malgré l'urgence de la situation, les politiciens ne semblent pas, pour le moment, avoir la volonté politique de conclure un accord international sur le droit atmosphérique.

Le Canada a réagi de diverses façons aux avertissements sur les tendances écologiques. Il interdit graduellement un certain nombre de substances nocives, notamment les fluorohydrocarbures, les BPC et l'essence au plomb (qui disparaîtra maintenant à compter de décembre 1990 au lieu

de 1992). Les mesures de contrôle publiques entraîneront aussi une réduction sensible des dégagements d'anhydride sulfureux et d'oxyde d'azote au milieu des années 90. À la suite des modifications récentes apportées à la *Loi sur la protection de l'environnement*, le gouvernement fédéral pourra notamment exercer un plus grand contrôle sur les substances toxiques durant tout leur cycle de vie. Dans le domaine de l'eau, les efforts visent à assainir la qualité de l'eau des Grands Lacs, à réduire la pollution de la rivière Niagara et à nettoyer le fleuve Saint-Laurent. D'autres grandes initiatives récentes comprennent notamment la Stratégie municipale et industrielle de dépollution (SMID) de l'Ontario, qui vise à éliminer tous les produits chimiques toxiques et persistants des déversements dans les eaux de la province.

Il reste que la liste des questions urgentes ne cesse de s'allonger. Les dégagements per capita au Canada sont parmi les plus élevés au monde, en partie parce que notre économie est une des plus énergivores de la planète. Des politiques beaucoup plus efficaces s'imposent pour résoudre le problème de la concentration de l'ozone dans les régions urbaines et il faut agrandir et moderniser les installations de traitement des eaux usées. Il faut aussi réévaluer l'efficacité des normes de contrôle des dégagements d'un certain nombre d'industries, imposées en vertu de la *Loi sur les pêches*.

Pour résumer cette discussion sur les ressources et l'environnement que nous léguerons à nos descendants, il nous faut admettre que nous connaissons trop peu la valeur des ressources que nous endommageons ou épuisons maintenant et que nous n'avons qu'une vague idée des investissements publics et privés qui s'imposeront à l'avenir. Le taux d'exploitation des ressources non renouvelables dépendra de l'effet de stimulation que l'augmentation des prix pourra avoir sur la découverte de nouvelles réserves. Les statistiques prouvent cependant que le Canada a mal géré son actif renouvelable et, en particulier, ses forêts, ses terres arables et ses pêches. Il y a également tout lieu de croire qu'il faudra des investissements massifs pour résoudre le problème des déchets industriels et municipaux.

On a récemment tenté d'évaluer les investissements requis au cours de la prochaine décennie pour établir des normes de base raisonnables de qualité de l'air et de l'eau. Réponse : quelque 50 milliards de dollars (de 1989)[7]. En outre, on estime que les coûts annuels du maintien de ces investissements, y compris l'augmentation des dépenses d'exploitation du secteur privé et à celle des dépenses de fonctionnement du secteur public, devraient atteindre, en 2000, les 12 milliards de dollars (de 1989), soit près de 2 % du PIB actuel. Si cette estimation – spéculative et partielle, nous l'avouons – ne tient pas compte, notamment, des investissements futurs nécessaires pour réduire les dégagements de gaz carbonique, elle révèle cependant que l'assainissement de l'environnement hypothéquera lourdement l'économie au cours de la prochaine décennie.

Le difficile choix des politiques

Les Canadiens ont toujours pensé que le progrès technique serait garant de l'avenir et que les hausses de la productivité leur assureraient une amélioration régulière de leur niveau de vie et la prospérité croissante des générations futures. Mais, nous venons de le voir dans ce chapitre, les choses ne se présentent pas sous un jour aussi favorable. La croissance de la productivité a ralenti considérablement depuis le milieu des années 70 et nous pourrions, pour cette raison seulement, nous attendre à un avenir où les progrès économiques seront modestes comparativement aux tendances historiques. L'évolution démographique en cours, de même que les coûts sociaux qui s'accumulent à la suite des répercussions des activités courantes sur l'environnement, auront en outre un impact négatif très important sur le bien-être des générations futures.

Les pressions démographiques liées à une population vieillissante ne se feront véritablement sentir que dans environ 25 ans. Les choix faits entre-temps auront un impact déterminant sur le bien-être de la population active de l'époque. Bien qu'une bonne part de cette responsabilité incombe aux particuliers et aux entreprises, les administrations publiques auront elles aussi un rôle important à jouer dans la mesure où elles devront promouvoir la création de richesse et veiller à ce que nous léguions un patrimoine global suffisant à la génération suivante.

Pour concilier tous ces impératifs, les gouvernements devront agir sur plusieurs fronts. Ils devront tout d'abord mettre de l'ordre dans leurs finances. En effet, le patrimoine que nous léguerons aux générations futures dépend de l'épargne nationale, et la façon peut-être la plus prometteuse pour les administrations publiques de l'augmenter consiste à réduire leur déficit ou à accroître leur excédent. Le rétablissement de l'équilibre budgétaire est indissociable du défi que devra relever le secteur public à long terme. En raffermissant leur position financière et en contribuant au relèvement du taux d'épargne nationale, les administrations publiques pourront aider à atténuer les pressions démographiques qui commenceront à se faire sentir au début du XXI^{e} siècle.

Deuxièmement, en dépit des restrictions budgétaires inévitables, nous ne pouvons nous permettre de laisser les services publics essentiels se détériorer, non plus que renoncer aux investissements indispensables dans les infrastructures

publiques comme les hôpitaux et les établissements d'enseignement, ainsi que dans les programmes de protection de l'environnement. Un secteur public efficace devra être en effet un des éléments clés du patrimoine que nous léguerons à nos descendants. Notre analyse des coûts potentiels des soins de santé pour la population vieillissante illustre, par exemple, à quel point il est essentiel que nous réduisions le coût moyen par personne alors que le système doit prendre de l'ampleur pour répondre aux besoins d'un grand nombre de personnes âgées. La qualité de l'environnement doit être une autre priorité. Les dépenses à ce chapitre seront assumées par le secteur privé, mais le secteur public, y compris le gouvernement fédéral, devra consacrer plus de ressources à cet objectif s'il veut laisser un patrimoine dont nous puissions être fiers. Autrement dit, il nous faut reconnaître que les services de l'État forment une partie importante de ce que nous nous préparons à transmettre à la prochaine génération. La nécessité de réduire le déficit force le gouvernement à se donner des priorités, à abandonner ou à privatiser les services qui ne fonctionnent plus efficacement et à accroître l'efficience des services hautement prioritaires.

Troisièmement, il faut essayer de mieux comprendre dans quelle mesure la pléthore de stimulants et de contraintes par lesquels les gouvernements influent sur les activités des entreprises et des particuliers se répercutent sur la création de la richesse. Cette question énorme et complexe suscite une incertitude considérable dans certains domaines. D'après les analyses disponibles, cependant, y compris celles qui reposent sur les études entreprises par le Conseil au fil des ans[8], les possibilités d'amélioration ne manquent pas. Les mesures budgétaires et réglementaires influant sur les décisions d'épargne et d'investissement pourraient être beaucoup plus compatibles avec l'objectif qui consiste à hausser le taux de création de richesse au Canada.

Ces propositions n'ont rien de neuf, car chacun des domaines d'intervention a suscité sa part de débats. Ce qu'il y a de nouveau, c'est que nous insistons sur le fait que les administrations publiques doivent gérer de façon plus systématique le patrimoine que nous léguerons aux générations futures. L'impact éventuel du ralentissement de la croissance de la productivité, des pressions démographiques de plus en plus fortes et des tendances écologiques troublantes devrait être un argument de poids capable de convaincre les gouvernements de recentrer leurs politiques de façon à accorder beaucoup plus d'importance aux répercussions des activités actuelles sur la situation des générations à venir.

6 Pour améliorer le patrimoine

Dans cet Exposé, nous avons mis l'accent sur trois questions qui influent sur la situation future des Canadiens en matière de revenu et d'emploi.

Nous nous sommes d'abord penchés sur la chute des taux de croissance de la productivité qu'ont connue à peu près tous les pays industriels évolués, y compris le Canada. Ces taux, qui dépassaient en moyenne 3 % par année à la fin des années 60 et au début des années 70, ont glissé à 1 % ou moins depuis quelques années, exception faite de la reprise qui a suivi la récession de 1981-1982, et la tendance devrait se maintenir au cours de la prochaine décennie.

Nous avons ensuite examiné le sort des Canadiens d'aujourd'hui, compte tenu du vieillissement lent mais régulier de la population. À la fin des années 70 et dans les années 80, les possibilités économiques ont évolué de façon marquée dans un sens où les groupes d'âges les plus jeunes ne parvenaient plus à réaliser les mêmes gains de revenu relatif que les générations précédentes. En 2020, la génération du *baby boom* arrivera à la retraite et représentera un cinquième de la population, soit près du double de la proportion actuelle de personnes de plus de 65 ans. Comme il faudra concilier les besoins de ces retraités avec ceux des jeunes – services de garde, instruction et formation – et avec ceux des autres Canadiens, les administrations publiques et les particuliers devront investir et épargner beaucoup plus.

Nous avons enfin abordé la persistance du déficit fédéral et l'alourdissement du fardeau de la dette fédérale et extérieure que nous laisserons aux générations futures. Les prochaines années permettent d'entrevoir pour le gouvernement fédéral une « conjoncture favorable », avant que le vieillissement de la population ne commence à s'accélérer, pour résorber le déficit, réduire considérablement le fardeau de la dette publique et le chômage, et intensifier ses efforts en vue d'améliorer la qualité de l'environnement.

En dépit de l'accent que l'on a mis sur le libre jeu du marché et l'initiative privée au cours des années 80, le rôle des administrations publiques du Canada se définit actuellement par le concept de l'intérêt public, qui a marqué les politiques gouvernementales des années 50 et 60, et du début des années 70. On croyait alors que les gouvernements pouvaient promouvoir la cohésion et créer une communauté d'intérêts par des politiques de redistribution visant à atténuer les disparités entre les régions, entre les riches et les pauvres, et entre les gagnants et les victimes de l'évolution de l'économie. Comme l'a dit Tawney, on croyait que la « communauté » exigeait « une culture commune », laquelle nécessitait une forte dose d'égalité économique – pas nécessairement un niveau identique de revenus monétaires, mais plutôt l'égalité sur les plans de l'environnement, de l'accès à l'éducation et aux moyens de la civilisation moderne, de la sécurité et de l'indépendance, et de la considération sociale qui découle habituellement de l'égalité sur ces plans[1].

Ce concept s'est cristallisé en une sorte de contrat social, exprimé par la voie politique, qui a appuyé l'évolution de la société et de l'industrie, en contrepartie de quoi la majeure partie des coûts associés aux périodes difficiles – chômage, maladie et vieillissement, par exemple – seraient couverts par des programmes publics.

Englobant toutes les générations et toutes les régions, ces programmes ont accordé des droits individuels et créé des engagements fédéraux qui demeuraient supportables à une époque où la croissance économique gonflait les revenus. Mais, lorsque la croissance de la productivité a commencé à s'essouffler au cours de la deuxième moitié des années 70, le financement du contrat social et de toutes les nouvelles revendications dont faisait l'objet le trésor public est devenu problématique.

Le ralentissement de la productivité

En Amérique du Nord, la productivité a commencé à ralentir à la fin du *baby boom*. Ce ralentissement a coïncidé avec deux transformations radicales de la société. De plus en plus de femmes ont décidé d'entrer dans la population active, en partie pour arrondir le revenu familial, et en partie aussi pour partager la satisfaction que procure l'exercice d'un emploi rémunéré. De plus, l'évolution de la consommation a entraîné la création, en milieu urbain, d'un nombre croissant d'emplois relativement peu spécialisés dans les secteurs de la vente et des services. Essentiellement, les familles ont affronté le ralentissement de la croissance de la productivité en augmentant le nombre de salariés à temps plein et à temps partiel. Au cours des années 60, les deux

tiers seulement des 20 à 64 ans travaillaient à temps plein ou à temps partiel tandis que la plupart des autres étaient au foyer ou à l'école. Mais la productivité des travailleurs augmentait tellement que le revenu réel per capita progressait de plus de 3 % par année. Dans les années 80, étant donné que la croissance est plus lente, que les familles sont moins nombreuses et que près de 80 % de la cohorte des 20 à 64 ans sont actifs, l'augmentation du revenu réel per capita s'établit en moyenne à 2 % seulement par an. Si l'augmentation de la productivité ne se redresse pas, la croissance per capita pourrait tomber à moins de 1 % par année en 2020, alors qu'au moins une partie de la génération du *baby boom* sera à la retraite. L'expansion de l'économie pourrait être tellement lente que, pour répondre aux nouvelles revendications sociales d'un groupe, il faudrait peut-être bien empiéter sur les droits acquis des autres. Le Canada serait alors presque devenu une économie « à somme nulle ».

Si les familles se sont adaptées au ralentissement de la croissance en travaillant plus fort, le système politique, quant à lui, a eu plus de difficulté. Les programmes sociaux lancés ou enrichis au cours des années 60 et au début des années 70 ont été indexés officiellement ou officieusement et ont commencé à exercer, sur les dépenses, des pressions croissantes avec la montée de l'inflation et du chômage dans les années 70. Il était possible de satisfaire ces demandes, même en période de croissance léthargique, tant que l'inflation remplissait les coffres de l'État en faisant grimper l'impôt sur le revenu des particuliers.

Le gouvernement fédéral a cependant décidé, en 1974, d'indexer les exemptions de base au titre de l'impôt sur le revenu et les tranches d'imposition sur le taux d'augmentation de l'indice des prix à la consommation, crevant ainsi la bulle des recettes attribuables à l'inflation. Conjuguée à l'entrée en vigueur, par la suite, d'une foule d'exemptions fiscales ou d'avantages fiscaux favorisant les particuliers et les sociétés, cette décision a rogné l'assiette fiscale du gouvernement fédéral, qui avait déjà commencé à s'effriter sous l'effet du ralentissement de la croissance du revenu réel. Alors que les déficits et les excédents alternaient auparavant autour d'un budget relativement équilibré, le gouvernement s'est retrouvé aux prises avec un déficit chronique à la hausse. Excédentaire en 1974, le budget fédéral atteignait un déficit équivalant à 7 % du PIB 10 ans plus tard à cause de l'alourdissement du fardeau de l'intérêt sur une dette fédérale n'en finissant pas d'augmenter.

Qu'est-ce qui a causé une telle décélération du taux de croissance de la productivité ?

Il faut analyser le ralentissement qu'a connu le Canada dans le contexte de l'évolution de la conjoncture internationale. Après la première crise pétrolière de l'OPEP, en 1973, la croissance de la productivité a commencé à ralentir en Europe et en Amérique du Nord. Même si la prise de conscience subite de l'importance et de la rareté de l'énergie a pu provoquer au début une période d'adaptation et de ralentissement de la productivité dans les sociétés industrielles, il ne s'agit pas là d'une explication réaliste de la croissance léthargique dont témoignent les indices de productivité au cours des années 80.

En fait, on ne s'entend pas sur les raisons de cette évolution. On ne peut qualifier le ralentissement de la productivité de phénomène cyclique, car il est trop généralisé, dure depuis trop longtemps et persiste à un moment où la plupart des économies occidentales tournent presqu'à plein régime. On pourrait l'expliquer en partie par une combinaison malheureuse de politiques macro-économiques qui ont provoqué une flambée des taux d'inflation à la fin des années 70 et des taux d'intérêt réels au cours des années 80. Il est certes possible d'établir un lien entre le ralentissement et la tertiarisation de l'économie, mais cela ne peut expliquer le net recul observé dans le secteur manufacturier. Autres explications possibles : l'inexpérience de la génération du *baby boom* à son arrivée dans la population active et le recours croissant par les administrations publiques à des subventions et des quotas conçus pour favoriser les producteurs nationaux et ralentir les perturbations de la main-d'œuvre et du capital qu'entraînent inévitablement l'évolution et l'adaptation de l'industrie. Quoi qu'il en soit, aucune de ces explications, à elle seule, n'est satisfaisante.

Les participants à un récent séminaire de l'OCDE sur les sciences, la technologie et la croissance économique, convoqué pour étudier les causes économiques du ralentissement de la productivité, n'ont pu s'entendre. Ils ont avancé des explications englobant tout un éventail de causes possibles : problèmes de mesure à cause desquels le ralentissement pourrait être en partie un « artefact statistique »; disparition de facteurs favorables particuliers, comme la possibilité pour des pays autres que les États-Unis de faire du « rattrapage technologique »; « sclérose » des économies occidentales causée par les politiques publiques (réglementations, paiements de péréquation, taux marginaux d'impôt plus élevés et ainsi de suite), qui constituent souvent une désincitation à l'effort de production; lacunes de l'organisation interne des entreprises (y compris leur tendance à la bureaucratisation et à l'inflexibilité), qu'a peut-être aggravées l'évolution récente des technologies et de la conjoncture du marché.

Quelle que soit la cause, les gouvernements de la plupart des pays cherchent à résoudre le problème par des mesures qui visent à favoriser l'innovation, l'utilisation des technologies de pointe et l'instauration de conditions de travail

plus sécuritaires et plus harmonieuses. La réponse finale doit cependant se trouver au niveau micro-économique de l'industrie et de l'entreprise. Les possibilités inhérentes aux sciences et aux technologies modernes pourraient permettre des gains d'efficacité, mais ce sont les dirigeants, dans les secteurs privé et public, qui doivent prendre l'initiative, en adoptant de nouvelles technologies et en formant et organisant la population active de façon qu'elle puisse les utiliser efficacement.

Si l'on scrute les prochaines décennies, il est donc évident que, même si la productivité n'est pas le seul élément déterminant du bien-être, le revenu et les débouchés des générations futures seront largement tributaires de la croissance de la productivité. Pour le moment, celle-ci semble avoir ralenti à la suite de la disparition de certains facteurs favorables particuliers. Nos projections du chapitre 3 indiquent que la productivité progressera en moyenne de moins de 1 % durant la majeure partie des années 90.

Il n'est pas impossible que les tendances récentes traduisent dans une certaine mesure le décalage qui existe entre les découvertes scientifiques et l'exploitation des connaissances qui en découlent. Les progrès scientifiques et technologiques récents pourraient alors déboucher sur une hausse beaucoup plus prononcée des taux futurs de croissance de la productivité et du revenu. Il ne serait cependant pas raisonnable d'asseoir notre planification sur de tels espoirs, et ce, pour plusieurs raisons : les possibilités les plus faciles de progrès de la productivité par le rattrapage technologique sont en grande partie épuisées; l'accumulation de la richesse nette a ralenti; et le vieillissement de la population aura vraisemblablement pour effet de priver la population active d'une partie de l'amélioration de son niveau de vie. En outre, on craint de plus en plus que les activités nocives pour l'environnement ne dégénèrent en un énorme passif que nous léguerons aux générations futures.

Une responsabilité à l'égard des prochaines générations

L'impact du resserrement démographique découlant de l'arrivée à la retraite de la génération du *baby boom* ne se fera sentir que dans 25 ans environ. D'ici là, avec un peu de chance et de prudence, nous aurons l'occasion de consolider l'économie en rétablissant l'équilibre budgétaire et en augmentant la richesse nationale. Parallèlement, nous devrons nous pencher plus sérieusement sur une foule de problèmes environnementaux, et notamment sur l'érosion continue de nos richesses naturelles par suite de négligence ou de mauvaise gestion. Les investissements et l'accumulation de capital requis doivent certes provenir en grande partie du secteur privé, mais il incombe quand même aux administrations publiques la responsabilité particulière d'agir comme fiduciaires des générations futures.

Le gouvernement fédéral et les provinces ont une influence considérable sur le capital que nous léguerons. Directement, par leurs propres décisions d'épargne et d'investissement, et indirectement, par l'influence qu'ils exercent sur la création de la richesse dans le secteur privé. Que sous-entend ce rôle ? Qu'ils devront tout d'abord continuer de s'attaquer vigoureusement au déficit et à la dette. Si les administrations publiques diminuent leurs besoins d'emprunt nets, l'épargne intérieure sera libérée et pourra servir ailleurs, ce qui, conjugué à un assouplissement de la politique monétaire, permettra de réduire la dépendance générale de l'économie à l'égard de l'épargne étrangère et de ralentir le gonflement de la dette extérieure du Canada.

Deuxièmement, et dans le contexte de la réduction du déficit, toutes les administrations publiques – fédérale, provinciales ou municipales – doivent s'efforcer d'entretenir et d'améliorer leurs infrastructures routières, scolaires et autres et faire les investissements à long terme que le secteur privé ne peut ou ne veut pas faire. Il est loin d'être évident que les administrations publiques aient maximisé le rendement de leurs investissements dans le capital humain, l'infrastructure publique et la conservation des ressources renouvelables. Ainsi, par exemple, il ne fait aucun doute qu'en corrigeant un certain nombre de lacunes dans le système d'établissement des prix des services d'aqueduc municipaux, on favoriserait une consommation plus efficace et équitable de cette précieuse ressource qu'est l'eau[2].

En troisième lieu, les gouvernements doivent remettre en question l'influence qu'ils exercent sur la création de la richesse dans le secteur privé. Dans certains domaines où les marchés fonctionnent raisonnablement bien, leur intervention à été malheureuse, détournant l'épargne et les investissements privés de leur utilisation la plus économique et la plus efficace. La plupart des gens seraient maintenant d'accord pour dire que le Programme énergétique national – qui était fondé sur des prévisions d'escalade du prix de l'énergie – en est un exemple. Il en irait de même du crédit d'impôt fédéral pour la recherche scientifique, qui a été un échec. Dans d'autres cas – et particulièrement dans celui de l'environnement – l'intervention de l'État a souvent été nécessaire pour améliorer à la fois l'utilisation des ressources et la gestion des déchets. Mais, la plupart du temps, l'un n'exclut pas l'autre. Des efforts soutenus de la part de tous les paliers de gouvernement, de l'industrie et des citoyens, agissant en collaboration et de façon concertée, seront probablement nécessaires pour que puissent être réalisés les grands objectifs de la société en matière d'environnement.

Au chapitre 5, nous avons mis l'accent sur la nécessité d'une vue plus complète de la production et de la productivité que celle que permettent les conventions comptables actuellement appliquées à l'économie. Cette optique élargie nous permet de comprendre que certaines des plus importantes répercussions des activités actuelles reflètent peut-être le désir des générations présentes et futures de rechercher les satisfactions qualitatives ou « non concurrentielles » que sont l'éducation, la santé et les activités récréatives de plein air. Les éléments de la richesse nationale qui créent ces avantages qualitatifs ont un rôle unique, tout comme les initiatives privées et les politiques publiques qui visent à les conserver et à les améliorer.

Nous avons aussi soulevé des questions à plus long terme liées au vieillissement de la population canadienne et posé la question suivante : le « rendement de la croissance de la productivité » suffira-t-il pour assurer les revenus, les soins de santé et le logement dont aura besoin une population âgée en augmentation rapide ? À court terme, oui. Mais, comme nous l'avons vu, la réponse est moins évidente au-delà de 2015, alors que la génération du *baby boom* commencera à quitter la population active pour la retraite. Tout dépendra, en grande partie, de l'importance du rendement en question et des autres revendications dont il sera l'objet. Pour la population âgée, de plus en plus nombreuse, une foule de questions justifieront un débat public : l'âge de la retraite, une couverture adéquate des régimes de pensions, les soins de santé, et même l'immigration.

Il faudrait par exemple analyser les modifications que l'on pourrait apporter aux modalités de travail dans les secteurs public et privé pour créer un environnement plus propice à l'activité utile des personnes âgées, qu'elles veuillent continuer à travailler après 65 ans, entreprendre une nouvelle carrière, lancer une entreprise ou faire du bénévolat. Il existe là une foule de possibilités qui aideront à accroître le potentiel productif des premières années de la retraite, si les retraités le veulent et si les incitations financières et la souplesse des modalités de travail sont suffisantes.

Il faut aussi s'interroger sur les programmes actuels d'aide financière aux personnes âgées. Les progrès de la dernière décennie ont certes été importants, comme en témoigne le recul du nombre de familles et de particuliers âgés qui vivent sous le seuil de la pauvreté, mais, de toute évidence, les arrangements actuels comportent encore des lacunes. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 4, en effet, moins de la moitié de la population active contribue actuellement à un régime de pension privé relié au travail ou à un REER. C'est pourquoi le régime de pension, et plus particulièrement le lien entre les pensions publiques et les pensions reliées au travail, exigeront autant d'attention que de planification.

Si les tendances actuelles de l'utilisation des hôpitaux se maintiennent, le vieillissement de la population pourrait provoquer une augmentation considérable des coûts des soins de santé au cours des 50 prochaines années. Cette augmentation appréhendée, de nombreuses études proposent cependant de l'endiguer de diverses façons. On pourrait notamment encourager les personnes âgées à adopter un style de vie plus actif et plus sain, introduire dans le régime de remboursement des dépenses de santé des incitations afin de réduire les coûts et d'améliorer l'efficacité, analyser avec plus de rigueur les aspects économiques des investissements proposés dans le domaine des soins de santé, et exploiter plus à fond les cliniques, les établissements de convalescence et autres modes de prestation de soins de santé qui peuvent répondre à une part importante des besoins des personnes âgées. À l'aube de l'an 2000, il importe que les administrations publiques envisagent ces mesures et d'autres possibilités afin d'améliorer le rapport coût-efficacité des soins de santé.

On a laissé entendre que pour ralentir la montée du ratio des personnes âgées à la population active, on pourrait notamment augmenter graduellement le nombre des immigrants plus jeunes que la génération du *baby boom*. Le Canada a toujours eu une des politiques d'immigration les plus généreuses au monde et il en a retiré d'énormes avantages. C'est une destination de rêve pour les réfugiés, politiques et autres, qui veulent fuir la pauvreté chronique, ainsi que pour ceux qui se cherchent de nouvelles racines ou souhaitent rejoindre les membres de leur famille qui les ont précédés. Sur le plan strictement économique, nous ne voyons pas pourquoi le Canada ne pourrait ouvrir grandes ses portes à l'immigration. En pratique, il faudrait cependant établir des moyens institutionnels appropriés pour sélectionner les immigrants, les accueillir, et leur permettre de travailler en attendant qu'ils deviennent citoyens canadiens – aspects qui intéressent autant les provinces que le gouvernement fédéral. Le Conseil a entrepris une étude des répercussions économiques et sociales de la politique d'immigration du Canada et publiera son rapport sur la question à la fin de 1990 ou au début de 1991.

Les cibles à atteindre par un recentrage des politiques

Même si le gouvernement fédéral a pu réduire l'écart entre ses dépenses et ses recettes depuis 1984, le dosage des politiques économiques des années 80 s'est révélé nuisible pour le potentiel à long terme du pays. On a appliqué une politique budgétaire de déficit systématique ayant pour

pendant une politique ferme d'austérité monétaire – comme en témoignent le niveau des taux d'intérêt réels et l'écart entre les taux d'intérêt pratiqués par le Canada et les États-Unis – afin de stabiliser le rythme de la croissance et de contenir les pressions inflationnistes. Cette conception de la politique économique a obligé les Canadiens à absorber un loyer de l'argent trop élevé qui a ralenti la demande globale, découragé une partie des investisseurs et incité les entreprises à recourir à la main-d'œuvre plutôt qu'à l'investissement, ce qui a contribué, comme nous l'avons signalé au chapitre 2, à accélérer la croissance de l'emploi et à compromettre celle de la productivité.

Dans l'Exposé de l'année dernière, nous signalions que

> ... si l'économie devait connaître une accélération de l'inflation, c'est au moyen de la seule politique monétaire que l'on devrait lutter contre l'inflation. Le problème, c'est que l'austérité monétaire déclencherait une montée des taux d'intérêt et entraînerait, selon toute vraisemblance, un raffermissement du dollar canadien. L'augmentation des taux d'intérêt et de change aurait plusieurs effets néfastes connexes. La hausse des taux d'intérêt ralentit en effet l'investissement qui est essentiel à l'accroissement de la productivité et de la compétitivité des industries et des régions qui exportent leurs biens et services, particulièrement ceux dont le prix s'établit en dollars US. Les régions de l'Ouest canadien, qui sont tributaires des produits de base, seraient particulièrement frappées à cet égard. Toutes les régions seraient touchées, mais celles où le taux de chômage est le plus haut pourraient avoir plus de difficulté à s'en tirer[3].

Depuis, le taux de la Banque du Canada s'est accru d'à peu près 250 points de base, pour passer de moins de 10 à 12,4 %, et le dollar canadien a grimpé de 80 à plus de 84 cents US. Même si ces facteurs ont sans aucun doute aidé à calmer l'inflation, les manufacturiers canadiens et ceux qui exportent aux États-Unis font maintenant face à une concurrence très farouche.

Il faut néanmoins reconnaître que le Canada a connu sept années de croissance réelle sans récession, performance qui ne peut se comparer qu'à la période de prospérité à laquelle a mis fin la crise du pétrole de 1973. Cette récente période de prospérité a permis aux Canadiens d'oublier un peu les graves problèmes de chômage et d'inflation de la fin des années 70 et du début des années 80.

Il semble maintenant de plus en plus clair que l'économie aborde une période de croissance ralentie. Par ailleurs, il ne manque pas de statistiques pour indiquer toutefois que beaucoup de secteurs industriels tournent à plein régime ou presque. En établissant ses cibles en 1988, le Conseil n'a pas oublié qu'il n'y avait à peu près pas d'écart entre la performance observée et la performance potentielle. Les marchés du travail se sont, depuis, resserrés dans les grandes agglomérations urbaines, en particulier dans les régions centrales du pays, et les taux d'inflation dérivent lentement à la hausse, tout comme les ententes salariales. Il faut donc harmoniser les objectifs en matière de croissance réelle, de taux de chômage et de taux d'inflation, sans pour autant perdre de vue les risques de surchauffe de l'économie.

Nous réitérons cette année les cibles de l'année dernière (tableau 6-1), que nous étendons sur la période 1989-1993, à une exception près. Ces cibles sont les suivantes :

1 taux tendanciel d'accroissement de la productivité, mesurée selon la production par personne employée, de 1,5 à 2 % par année;

2 taux tendanciel de croissance de l'emploi de 1,5 à 2 % par année, de façon à ramener le chômage à un taux de 5 à 7 % de la population active en 1992, ce qui se rapprocherait de l'objectif à long terme de 4 à 6 %;

3 croissance réelle du PIB de 3 à 4 %;

4 taux d'inflation de 4 % ou moins par année;

5 épargne intérieure assez élevée pour limiter à environ 2 % ou moins du PIB la dépendance moyenne du Canada à l'égard des entrées nettes de capitaux;

6 maintien des objectifs et de l'essentiel des programmes sociaux en vigueur dans la mesure où ils assurent aux Canadiens des prestations que ceux-ci peuvent se payer; et

7 réalisation d'un équilibre régional en ce qui concerne la croissance, les possibilités d'emploi et l'infrastructure sociale.

La situation budgétaire du gouvernement fédéral est notre huitième cible. La mise en œuvre du budget d'avril 1989 et l'imminence de la taxe sur les produits et services modifient sensiblement la position financière du gouvernement fédéral par rapport à ce qu'elle était il y a un an. L'année dernière, le Conseil avait établi, pour le déficit, un objectif de 2,5 % du PIB (ou moins) à atteindre en 1992, même si notre scénario de référence prévoyait pour cette année-là un déficit équivalant à 3,7 % du PIB. Cet objectif cadrait avec le potentiel qu'avait à notre avis l'économie de générer des recettes fiscales dans le régime budgétaire en vigueur et d'enrayer la montée du rapport de la dette au PIB durant la période quinquennale considérée. Notre scénario tenait également compte du fait qu'une partie des dépenses de l'État est constituée d'investissements.

Tableau 6-1

Cibles et projections, 1989-1993

En pourcentage

	Cibles	Projections du scénario de référence
Croissance :		
Productivité	1,5 à 2	1,1
Emploi	1,5 à 2	1,9
PIB réel	3 à 4	2,6
Taux de chômage	5 à 7 en 1992	7,4*
Taux d'inflation	4 ou moins	5,2
Rapport du déficit fédéral au PIB	–1,5 ou moins en 1993**	–1,9*
Rapport des rentrées nettes de capitaux au PIB	–2 ou moins	–1,2
Programmes sociaux	Conserver les objectifs et l'essentiel des programmes sociaux; améliorer l'efficience; et, dans la mesure du possible, combler les lacunes les plus flagrantes	
Développement régional	Équilibre en matière de croissance, de possibilités d'emploi et d'infrastructure sociale	

*À la fin de cette période.
**Cible modifiée depuis 1988.

Notre analyse au chapitre 3 indique que le nouveau régime de taxes et de dépenses annoncé dans le budget d'avril 1989 fera reculer le déficit à 2,4 % du PIB en 1991 et peut-être même à 1,9 % en 1993. Nous estimons néanmoins que l'objectif de 1993 devrait être plus ambitieux, pour deux raisons.

Tout d'abord, nous avons dégagé, dans le chapitre 3, la sensibilité de l'équilibre budgétaire aux fluctuations de la croissance économique et des taux d'intérêt. En outre, les années 80 nous ont appris que de nouvelles priorités de dépenses peuvent facilement nous faire dévier de projections fondées sur une approche graduelle. Nous prévoyons maintenant une conjoncture financière et économique internationale où les taux d'intérêt réels devraient dépasser les taux de croissance réels au Canada pendant quelque temps encore. Cette relation défavorable complique encore la réduction du rapport dette/PIB, car le Canada demeurera constamment vulnérable aux tensions des marchés financiers internationaux ou à un réalignement de la politique monétaire qui pourrait être utilisé pour lutter contre l'inflation.

Dans un tel contexte, nous estimons que le gouvernement fédéral doit faire tout ce qu'il peut, en matière de politique budgétaire, pour prévenir une crise de la dette. Les impôts, y compris la taxe sur les produits et services, ont à notre avis atteint à peu près la limite de tolérance des Canadiens à la suite du budget d'avril 1989. Il faut donc profiter de toutes les possibilités de comprimer les dépenses afin d'accélérer la réduction du déficit. Il faudra déterminer le moment et l'ampleur de ces compressions budgétaires en fonction des risques de récession et d'inflation. Les postes de dépenses justifiant le plus des compressions sont bien entendu ceux qui encouragent des activités aux coûts excessifs et ceux qui comportent peu d'avantages pour les Canadiens. En conséquence, notre objectif de réduction du déficit à moyen terme est le suivant :

8 réduction régulière du déficit fédéral afin de le ramener, en 1993, à 1,5 % du PIB ou moins.

Sans être hors de portée, compte tenu du potentiel du Canada, ces objectifs sont ambitieux (l'objectif de 1,5 % en ce qui concerne la réduction du déficit, par exemple, comparé à notre projection de 3,6 % en 1989 – voir le tableau 3-1). Il convient cependant de noter que plusieurs des indicateurs de la performance projetée de l'économie – qui n'englobent que les mesures budgétaires d'avril – s'annoncent loin des objectifs établis. La croissance réelle projetée sera loin d'atteindre la fourchette visée, l'indice des prix à la consommation ne devrait s'approcher de l'objectif qu'après 1992, et la croissance annuelle prévue de la productivité fléchira après 1990. Seule la croissance de l'emploi devrait atteindre son potentiel, mais si le gouvernement fédéral impose d'autres réductions de dépenses, elle marquera elle aussi un temps d'arrêt à court terme. Par ailleurs, un léger assouplissement de la politique monétaire fournirait, après un certain temps, un élan suffisant pour compenser les effets négatifs sur l'emploi des nouvelles compressions budgétaires fédérales et pourrait rapprocher davantage l'économie de la réalisation de son potentiel.

Il serait prudent d'imposer d'autres restrictions, en temps opportun, parce que le gouvernement ne dispose plus de marge de manœuvre. Le service de la dette impose déjà des

compressions pénibles sur le plan des engagements actuels, avec pour conséquence qu'il est impossible de présenter de nouveaux programmes de dépenses. Les travaux du Conseil révèlent que, même si le remplacement de la taxe de vente fédérale actuelle par la taxe proposée sur les produits et services rend l'économie plus efficace, la réduction du déficit pourrait être compromise par d'éventuels chocs ou récessions.

Notre étude des questions liées à l'équité entre les générations révèle, en outre, que le trésor fédéral devra répondre, à l'avenir, à de nouvelles exigences de taille. Les gouvernements auront besoin d'une certaine latitude pour recentrer leurs programmes de dépenses, taxer, et promouvoir l'épargne privée s'ils veulent faire face à la longue liste de questions d'« intérêt public » qui seront très prioritaires au cours des années 90 et au-delà (environnement, soins aux personnes âgées, services à l'enfance et autres). Si nous retardons la réduction du déficit, nous risquons d'entamer sérieusement le patrimoine que nous léguerons aux prochaines générations. Lors de la reprise de la croissance, il sera opportun de présenter de nouvelles mesures d'austérité.

C'est pourquoi nous pensons que, si l'on réussit à contenir les pressions inflationnistes, les progrès réalisés sur le front de la réduction du déficit devraient permettre à la Banque du Canada de desserrer le crédit. La baisse des taux d'intérêt améliore la situation budgétaire fédérale de deux façons : directement, en abaissant le coût du service de la dette publique, et indirectement, en stimulant l'économie et en gonflant les recettes publiques. Les scénarios envisagés au chapitre 3 illustrent clairement qu'un assouplissement prudent de la politique monétaire serait le moyen le plus efficace de réduire le déficit. Conjugué à de nouvelles compressions des dépenses fédérales et à des politiques monétaire et budgétaire américaines favorables, cet assouplissement pourrait accélérer de quatre ans la réduction du déficit (voir le graphique 3-7). L'Administration et le Congrès américains ont fait des progrès dans la voie de l'austérité budgétaire, et l'on constate déjà aux États-Unis les premiers signes d'une détente des taux d'intérêt.

La grande inconnue, c'est bien sûr la réaction des divers agents économiques aux incitations implicites qui découleront du resserrement de la politique budgétaire et de l'assouplissement graduel de la politique monétaire. Les répercussions de la hausse des charges sociales, aux niveaux fédéral et provincial, sur les nouvelles initiatives commerciales et l'embauche restent à déterminer. La réaction du public à la taxe sur les produits et services, en particulier, demeure incertaine. Notre scénario de référence indique que l'indice des prix à la consommation pourrait atteindre presque 7 % en 1991. Pour empêcher l'amorce d'une spirale inflationniste des prix et des salaires, non seulement le gouvernement fédéral et les provinces, mais aussi le secteur privé, devront, de toute évidence, faire preuve de fermeté. Bien qu'il soit nécessaire de procéder à une réforme de la taxe de vente fédérale afin de maintenir l'intégrité de l'assiette fiscale, il importe tout autant d'éviter de déclencher une spirale inflationniste qui, à son tour, exigerait un nouveau resserrement du crédit.

Le Conseil estime que le gouvernement fédéral devra prendre d'autres mesures d'austérité au cours des prochaines années, mais il convient d'insister sur le fait que les options analysées au chapitre 3 – un gel de deux ans des programmes dans cinq domaines – n'étaient que des exemples. Ces options sont le reflet de notre opinion, selon laquelle les restrictions devraient être appliquées de façon relativement uniforme, mais devraient être un peu plus sévères pour les programmes comme les subventions aux entreprises, dont le rapport coût-efficacité est mis en doute par beaucoup de gens[4]. C'est au Comité du Cabinet chargé de l'examen des dépenses qu'il reviendra de déterminer les programmes à rationaliser, de décider où l'on pourra faire de nouvelles dépenses et du moment opportun de les faire. À notre avis, ces décisions devraient se guider sur les principes suivants :

- Conserver comme objectif la réduction du déficit, sans oublier d'équilibrer les choix en cours de route.

- Tenir compte du fait qu'une diminution des taux d'intérêt représente un contrepoids important aux répercussions négatives de la réduction du déficit.

- Profiter de toute décision favorable que pourrait prendre le gouvernement des États-Unis au sujet de sa propre politique monétaire et budgétaire, pour accélérer la réduction du déficit fédéral.

- Concentrer les nouvelles mesures de resserrement budgétaire sur les dépenses.

Conclusion

En ce qui concerne le potentiel de l'économie, ce qui nous inquiète surtout à moyen et à long termes, c'est que les améliorations de la productivité restent très loin des taux de croissance antérieurs à 1975. Cette faiblesse a réduit les perspectives de revenus des Canadiens et remis en cause la compétitivité de beaucoup d'entreprises canadiennes. L'Accord canado-américain de libre-échange et les négociations du GATT dans le cadre de l'*Uruguay Round*, si elles sont couronnées de succès, aviveront la concurrence sur les marchés internationaux. Il faut donc se demander comment les producteurs canadiens devraient réagir au rattrapage

effectué par d'autres pays. Sont-ils en mesure de hausser leur productivité en utilisant les technologies les plus avancées ? Sans amélioration appréciable à cet égard, ils risquent de se laisser dépasser par leurs concurrents américains ou de réagir aux défis commerciaux posés par les pays du bassin du Pacifique et les autres pays en voie d'industrialisation en réclamant de nouvelles mesures protectionnistes. Par ailleurs, de nombreux secteurs de l'économie canadienne n'exportent pas. Celui des services commerciaux s'inscrit en majeure partie dans cette catégorie et c'est un secteur où un accroissement de la productivité s'impose.

Deuxièmement, il faut se préoccuper des répercussions d'une productivité médiocre sur les revenus futurs des Canadiens. La croissance du revenu réel a déjà commencé à ralentir et le revenu réel des jeunes Canadiens est manifestement à la baisse. Qu'adviendra-t-il si les entreprises n'adoptent pas les technologies les plus avancées, ne s'orientent pas vers une production plus riche en valeur ajoutée ou n'encouragent pas la participation et l'harmonie dans les relations de travail ? Les travailleurs se verront-ils confinés à des emplois peu rémunérateurs où le roulement est élevé et où les carrières sont peu stimulantes ? Cela les empêchera-t-il d'investir dans une maison et d'épargner pour leurs vieux jours ? Et, à mesure que ces travailleurs avanceront en âge, les gouvernements qu'ils éliront seront-ils en mesure de lancer ou d'enrichir des programmes créés dans leur intérêt ou dans celui de leurs enfants ?

Seul l'avenir pourra répondre à ces questions, mais le présent en est garant, tout comme le passé était garant du présent. Et l'héritage du passé, c'est le déficit fédéral et le fardeau de la dette.

Dans son dernier budget, le gouvernement fédéral a orienté sa politique budgétaire dans une voie qui devrait réduire le déficit et encourager la croissance à long terme (l'entrée en vigueur de la taxe sur les produits et services en 1991 est la prochaine étape). Nos simulations indiquent que, conjuguées à la politique monétaire actuelle, ces initiatives permettront de rééquilibrer le budget fédéral au tournant du siècle prochain. Mais cette démarche est à notre avis trop graduelle et fragile. C'est pourquoi nous croyons que d'autres compressions de dépenses s'imposeront au cours des prochaines années, parallèlement (le cas échéant) à des interventions sur le front monétaire. Cette rigueur nécessaire ne va pas sans sacrifices, et elle exigera du gouvernement des décisions difficiles. Il faudra que ce dernier fasse preuve de détermination pour résister aux groupes de pression qui tenteront de défendre leurs intérêts propres, et qu'il scrute tous ses programmes. Mais l'amélioration du rapport coût-efficacité et la hausse de la productivité sont tout aussi nécessaires dans les administrations publiques que dans le secteur privé.

Le plus beau patrimoine que la génération actuelle puisse léguer à la suivante, c'est une économie efficiente et compétitive, une économie qui soit capable de pourvoir aux besoins des Canadiens et de leur assurer la qualité de vie qu'ils recherchent, une économie qui ne soit pas handicapée par une énorme dette publique et extérieure.

Commentaires et dissidence

Commentaires de William Mackness

Le Vingt-sixième Exposé annuel ne fait aucunement état de l'urgence d'une réduction prompte et efficace du déficit fédéral. Quinze années de dépenses inconsidérées financées par des emprunts massifs ont pourtant créé une situation quasi catastrophique. Cela n'empêche pas le Conseil, dans son analyse, d'appuyer encore l'habitude du Canada d'emprunter aujourd'hui et de remettre à demain les décisions difficiles.

Au lieu de recommander des mesures concrètes et rapides pour venir à bout de l'énorme déséquilibre du budget fédéral, le Conseil préconise une action graduelle en s'en remettant au passage du temps et à des scénarios économiques optimistes. Nous retrouvons là, malheureusement, la même attitude irréaliste et myope qui a guidé la politique du gouvernement fédéral au cours des 15 dernières années. Or, la dernière recommandation que l'on puisse faire au gouvernement d'Ottawa à l'heure actuelle, c'est de continuer d'atermoyer et de remettre à plus tard la réforme budgétaire.

Le Conseil compare des estimations très contestables des coûts d'un rééquilibrage accéléré du budget fédéral à ceux – qu'il estime pratiquement nuls – de l'inaction et du maintien de la traditionnelle approche graduelle. Cette analyse est déséquilibrée et stérile. En réalité, le coût de l'inaction est très élevé. Aujourd'hui, les emprunts du gouvernement fédéral ajoutent au moins 30 milliards de dollars à la dette nationale et trois milliards de dollars à ses frais d'intérêt tous les ans. Plus nous attendrons avant de juguler la croissance effrénée du déficit, plus il nous faudra sabrer dans les dépenses et hausser les impôts pour rétablir notre solvabilité. Le Conseil fait pratiquement abstraction de ce problème et des autres conséquences d'un déficit qui perdure d'année en année. Il est très dangereux de reporter la réforme budgétaire et le Conseil devrait l'affirmer avec toute la netteté nécessaire.

Dissidence de Diane Bellemare et Marcel Pepin

Nous sommes généralement d'accord avec les propos du Conseil sur l'équité entre les générations et nous pensons que le Conseil a raison de considérer le déficit fédéral comme un problème important, mais, contrairement à ce que le dernier chapitre de l'Exposé semble affirmer, nous ne croyons pas que le déficit constitue le nœud des difficultés économiques du Canada. Le déficit est préoccupant parce que son caractère chronique et les intérêts à payer sur la dette accumulée laissent peu de latitude au gouvernement pour affronter les problèmes les plus urgents de la collectivité : le chômage, les travailleurs qui ne possèdent pas les compétences recherchées par les employeurs, le nombre insuffisant de garderies et la pénurie de logements adéquats. Le déficit n'est qu'une conséquence d'une série d'autres problèmes, notamment le fossé qu'une multitude de décisions prises dans le passé ont creusé entre les dépenses et les recettes publiques. La réduction du déficit exige une stratégie intégrée qui répartisse aussi largement que possible le fardeau des ajustements qui s'imposent en termes de recettes et de dépenses.

Le véritable problème, c'est que la Banque du Canada pratique une politique monétaire extraordinairement restrictive, laquelle a relevé les taux d'intérêt à des niveaux qui paralysent certains secteurs de l'économie, provoquent une surévaluation du dollar canadien, nuisent aux exportateurs et compromettent la compétitivité de certains fabricants. Étant donné que, exception faite de l'Ontario, le taux de chômage dépasse les 10 % dans la plupart des provinces, nous ne sommes pas d'accord avec ceux qui prétendent que l'ensemble du pays connaîtrait une flambée inflationniste si la politique monétaire actuelle était abandonnée. Nous ne partageons pas non plus l'avis exprimé dans l'Exposé selon lequel cette politique est nécessaire à cause du déficit fédéral et du manque d'austérité de la politique budgétaire fédérale. Si l'on exclut les paiements d'intérêts, le budget fédéral est équilibré; en fait, le déficit fédéral est attribuable en grande partie à une politique de taux d'intérêt élevés.

Il est vrai que les taux d'intérêt internationaux sont élevés et, comme le souligne l'Exposé, tant qu'ils dépassent le taux de croissance nominal de l'économie canadienne, il y a le danger d'une croissance explosive du ratio dette/PIB et d'une compression constante de la marge de manœuvre du gouvernement, le service de la dette engloutissant une proportion de plus en plus grande des recettes fédérales. Toutefois, ce n'est pas le déficit fédéral, mais le niveau élevé des taux d'intérêt au Canada qui pousse les administrations provinciales et municipales et le secteur privé à emprunter

dans d'autres pays, ce qui accroît la dette extérieure du Canada, fait augmenter le taux de change, prive nos exportateurs de débouchés et ainsi de suite.

L'Exposé devrait donc insister sur le fait que le Canada doit se donner une politique monétaire plus souple. La Réserve fédérale des États-Unis a déjà choisi cette option, et la Banque du Canada devrait lui emboîter le pas. En effet, les simulations présentées dans cet Exposé montrent clairement que c'est davantage en assouplissant une politique monétaire inutilement restrictive qu'en comprimant les dépenses que l'on peut envisager de rétablir l'équilibre budgétaire et de créer des emplois.

À cet égard nous ne croyons pas que la nouvelle taxe sur les produits et services devrait être envisagée comme un moyen de réduire le déficit. Dans sa forme pure, elle est préférable à la taxe sur les ventes des fabricants parce qu'elle s'applique, de façon uniforme, à une assiette plus large, et parce qu'elle favorise les exportations. Toutefois, puisqu'elle fera monter les prix pendant l'année de son entrée en vigueur, elle risque de donner à la Banque du Canada un motif pour resserrer davantage sa politique monétaire et relever encore les taux d'intérêt, avec tout ce que cela suppose d'effets néfastes pour l'économie. Il est également possible que le gouvernement soit tenté d'utiliser la nouvelle taxe comme une source commode de recettes supplémentaires. La TPS frappe d'un pourcentage fixe les dépenses de consommation et, même avec les crédits d'impôt prévus pour les Canadiens à faible revenu, elle s'avère plus régressive que l'impôt sur le revenu des particuliers.

Appendice
Hypothèses relatives à l'économie américaine

Alors que les liens commerciaux n'ont jamais été aussi forts qu'aujourd'hui, on constate que le cycle économique mondial s'est de nouveau désynchronisé. En effet, pour la première fois depuis les années 60, les cycles de la demande des principaux partenaires économiques sont déphasés. Et ce paradoxe apparent pourrait bien se révéler une arme à double tranchant[1].

Le scénario de référence

L'Amérique du Nord enregistre actuellement sa septième année de croissance sans récession, mais certains signes indiquent que l'expansion pourrait fléchir. L'Europe, par contre, qui se prépare à s'intégrer à la fin de 1992, connaît une période de croissance stimulée par l'investissement. De son côté, le Japon a terminé (en un temps record) un premier programme d'adaptation à l'appréciation du yen et a déjà amorcé un deuxième programme de consolidation axé sur la modernisation de la technologie de production par l'implantation de micro-ordinateurs perfectionnés. D'autres pays asiatiques du Pacifique s'empressent de suivre cet exemple.

À court terme, la désynchronisation à l'échelle mondiale peut avoir des effets bénéfiques. Les Américains et les Canadiens qui exportent vers l'Europe et l'Asie en profiteront, même si l'Amérique du Nord glisse dans une récession. À long terme, cependant, la compétitivité demeurera un élément capital. Étant donné le niveau élevé de l'investissement en Europe et en Asie, la concurrence s'intensifiera et l'économie mondiale restera dans un état de déséquilibre. Un des aspects les plus alarmants de ce déséquilibre est son caractère chronique après sept années de croissance soutenue. Un ralentissement de l'économie nord-américaine ne ferait qu'aggraver la situation, particulièrement dans le cas du déficit budgétaire des États-Unis. La dette extérieure des États-Unis pourrait s'améliorer, mais peut-être seulement pendant une période de ralentissement éventuelle.

Les chiffres sur la construction de nouvelles maisons et les ventes d'automobiles indiquent très clairement le risque d'un ralentissement de l'économie américaine, bien que les autres indicateurs soient plus ambigus. Le taux de chômage, par exemple, s'est fixé au milieu de la fourchette des 5 à 6 %.

Il semble que la faiblesse de l'économie américaine soit en partie attribuable aux politiques actuelles. En effet, parce que les taux d'utilisation de la capacité ont atteint les plus hauts niveaux observés au cours des 15 dernières années, la *Federal Reserve Board* craint, depuis plus d'un an, une nouvelle spirale inflationniste. Comme le taux d'inflation monte progressivement, cette inquiétude a donné lieu à un resserrement de la politique monétaire.

Plus récemment, la crainte de la récession semble avoir un poids déterminant sur la formulation de la politique monétaire américaine. Les premiers symptômes de faiblesse économique ont apparemment incité la *Federal Reserve Board* à modifier sa stratégie. Pour cette raison, nos hypothèses sur les perspectives à moyen terme des États-Unis, qui entrent dans le calcul de nos projections pour l'économie canadienne, prévoient un ralentissement de la croissance dans la période 1989-1991 plutôt qu'une récession profonde et de longue durée (tableau A-1).

Après cette période de rajustement et de consolidation, la croissance potentielle de l'économie américaine dépendra largement de la croissance de la population active et de l'évolution de la productivité (tableau A-2). Le facteur qui influera le plus sur la croissance de la population active sera le ralentissement prévu du rythme d'accroissement démographique et du taux d'activité en raison des changements dans l'activité des femmes sur le marché du travail. Compte tenu de cette diminution et du fait que le taux moyen de croissance de la productivité a été légèrement supérieur à 1 % pour l'ensemble de la décennie, le taux moyen de croissance réelle potentielle de l'économie américaine se situe entre 2,5 et 3 %, ce qui serait compatible avec un taux de chômage d'environ 5 %. Mais étant donné la situation actuelle des finances publiques américaines, cette performance laisserait les États-Unis aux prises avec un déficit budgétaire chronique tout au long de la période 1990-1995.

Le désaccord règne aux États-Unis sur les mesures à prendre pour rééquilibrer le déficit fédéral (et sur leur urgence). La loi Gramm-Rudman-Hollings exige des réductions graduelles du déficit qui devraient rétablir l'équilibre budgétaire en 1992. Toutefois, il n'existe aucun consensus à l'heure actuelle sur les moyens de réaliser cet objectif. Le train de mesures récentes sur lequel le Congrès et l'Administration se sont récemment entendus est plutôt

Tableau A-1

Hypothèses du scénario de référence pour les États-Unis, 1989-2000

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Moyenne 1991-1995	Moyenne 1996-2000
Économie mondiale :									
					En dollars US par baril				
Prix du pétrole brut	17,03	14,94	16,69	17,79	18,47	19,06	19,67	18,34	21,64
					En pourcentage				
Augmentation des prix des produits de base	12,7	13,1	10,1	6,5	5,3	5,3	5,3	6,5	5,3
Croissance du PIB réel	3,5	3,2	2,9	3,1	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
États-Unis :									
Ratio des fonds fédéraux	9,7	9,5	8,7	8,4	8,2	8,3	8,4	8,4	8,9
					En dollars				
Salaires									
Salaire minimum	3,35	3,47	3,95	4,25	4,25	4,25	4,25	4,19	4,25
					En pourcentage				
Augmentation des salaires									
Niveau fédéral	4,6	5,8	3,6	3,1	2,6	4,1	4,1	3,5	4,1
États et localités	4,7	5,3	5,5	5,6	5,0	4,7	4,7	5,1	4,7
Taux d'imposition :									
Revenu des particuliers	11,3	11,3	11,4	11,7	11,7	11,7	11,7	11,6	11,7
Taux statutaire – revenu des sociétés	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0
Croissance des dépenses fédérales réelles :									
Défense	–2,3	–2,0	–0,6	1,9	2,9	2,9	2,9	2,0	3,0
Biens et services[1]	4,7	5,6	5,9	6,9	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5
Total	3,4	–0,1	0,8	2,7	3,4	3,4	3,4	2,7	3,5
					Base 100 pour 1980				
Indice en dollars US	170,9	178,9	179,5	174,9	168,3	164,3	161,3	169,7	153,0

1 À l'exclusion des dépenses de la *Commodity Credit Corporation*.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, juillet 1989, d'après des projections de WEFA.

vague et comporte surtout des subtilités comptables. Par contre, il est pratiquement certain que d'ici 1992, des pressions seront exercées sur le Congrès et l'Administration afin qu'ils mettent en place un plan budgétaire préconisant davantage que la vente d'éléments d'actif et de jeux d'écriture comptables hors budget pour résoudre un problème structurel. Quant à l'imminence d'un tel changement, les opinions varient. Certains pensent qu'au cours de la période de consolidation et d'adaptation qui vient, il est peu probable qu'une importante hausse d'impôts ou compression budgétaire puisse faire l'objet d'un consensus dans l'électorat américain. C'est pour cette raison que nous avons supposé, dans notre analyse, qu'aucune réforme majeure ne serait mise en œuvre avant 1991. À ce moment-là, l'économie américaine aura repris de la vigueur. Nous prévoyons un resserrement de la politique budgétaire en 1991, qui produira un budget équilibré en 1995 et, par la suite, des excédents systématiques jusqu'en 2000 (tableau A-3).

La situation est cependant différente en ce qui concerne le solde du compte courant. Nous avons supposé que le dollar US fléchirait et, donc, qu'il ne resterait pas à son

Tableau A-2

Scénario de référence pour les États-Unis, certains indicateurs, 1961-2000

En pourcentage (moyennes quinquennales)

	1961-1965	1966-1970	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000
Croissance :								
Population	1,5	1,1	1,0	1,1	1,0	1,0	0,9	0,8
PIB réel	4,6	3,0	2,2	3,3	2,8	3,1	2,8	2,4
PIB réel par habitant	3,1	1,9	1,1	2,2	1,8	2,1	1,9	1,6
Indice des prix à la consommation	1,3	4,3	6,8	8,9	5,5	3,9	5,1	5,8
Salaires réels	2,5	2,1	1,2	0,1	0,4	0,9	0,8	0,5
Population active civile	1,3	2,2	2,5	2,7	1,5	1,8	1,3	1,3
Productivité de la main-d'œuvre	3,3	1,4	1,5	0,6	1,4	1,1	1,1	0,9
Taux d'activité :								
Hommes, 20 ans et plus	84,6	83,1	81,2	79,7	78,5	78,0	77,2	76,2
Femmes, 20 ans et plus	38,5	41,7	44,5	49,3	53,3	57,0	60,6	63,6
Proportion du PIB :								
Solde budgétaire fédéral	–0,4	–0,6	–1,8	–1,9	–4,3	–3,3	–0,6	0,9
Solde du compte courant	0,8	0,2	0,2	–0,2	–1,4	–2,8	–2,1	–2,1

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, juillet 1989, d'après des projections de WEFA.

Tableau A-3

Scénario de référence pour les États-Unis, certains indicateurs, 1989-2000

En pourcentage

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Moyenne 1991-1995	Moyenne 1996-2000
Croissance :									
PNB réel	2,9	2,1	3,0	2,9	2,9	2,7	2,6	2,8	2,4
Indice des prix à la consommation	5,1	4,6	5,0	5,1	4,9	5,0	5,2	5,0	5,8
Population	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,9	0,8
Population active	2,0	1,5	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Productivité[1]	0,3	1,2	1,4	1,2	1,1	0,9	0,9	1,1	0,9
Emploi	2,1	1,0	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,7	1,4
Taux d'activité	66,6	66,9	67,2	67,4	67,7	67,9	68,1	67,7	68,8
Taux de chômage	5,4	5,8	5,5	5,2	4,8	4,4	4,2	4,8	4,0
Proportion du PNB :									
Solde budgétaire fédéral	–2,8	–2,3	–1,4	–1,0	–0,6	–0,2	0,2	–0,6	0,9
Solde du compte courant	–2,3	–2,2	–2,2	–2,2	–2,1	–2,1	–2,1	–2,1	–2,1
Balance commerciale réelle (en dollars de 1982)	–2,2	–2,3	–2,1	–1,8	–1,5	–1,2	–1,1	–1,5	–1,0

1 Secteur privé, activités non agricoles.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, juillet 1989, d'après des projections de WEFA.

niveau élevé actuel, mais le compte courant des États-Unis devrait néanmoins demeurer déficitaire. En revanche, la balance commerciale réelle devrait s'améliorer progressivement. À cause de la situation du compte courant, les États-Unis devront devenir « archi-compétitifs » pour assurer le service de leur dette extérieure accumulée (et future), et leur balance commerciale devra afficher un important excédent pendant une longue période pour compenser les frais liés au service de la dette. Malheureusement, il semble peu probable que les États-Unis puissent devenir « archi-compétitifs », étant donné que le niveau sous-jacent de croissance globale de la productivité de ce pays demeure faible par rapport à celui de ses concurrents asiatiques.

Ce déficit chronique du compte courant a des effets graves sur les taux d'intérêt nominal et réel qui sont pratiqués sur les marchés financiers en Amérique du Nord. Il ne fait aucun doute que, pour attirer les capitaux étrangers, les États-Unis devront s'efforcer d'être extrêmement compétitifs sur les marchés financiers internationaux. Avec un taux d'inflation moyen d'entre 4 et 5 % et un taux d'intérêt réel d'entre 3 et 4 %, on peut s'attendre que le taux d'intérêt nominal demeure élevé, surtout dans la période de consolidation et d'adaptation pendant laquelle la *Federal Reserve Board* devra décider si elle luttera contre la récession ou contre l'inflation. La situation au Canada est alors facile à prévoir : les taux d'intérêt nominal et réel demeureront vraisemblablement élevés.

Le scénario de récession et le scénario proactif

Il existe toutefois d'autres possibilités (tableau A-4). Dans un premier scénario, il y aurait une récession. Le solde du compte courant des États-Unis pourrait devenir un problème très grave et provoquer un crise de confiance dont la devise américaine ferait les frais. La valeur du dollar US par rapport au yen et au mark pourrait alors chuter rapidement, ce qui ferait bondir les taux d'intérêt aux États-Unis.

Ces pressions sur les taux de change et les taux d'intérêt auraient sans aucun doute une influence critique sur la croissance réelle et, peut-être, sur l'inflation aux États-Unis. En peu de temps, les taux d'intérêt monteraient en flèche et les marchés d'exportation perdraient du tonus. S'il se produisait une hausse prononcée des taux d'intérêt en Amérique du Nord, accompagnée d'une baisse de la demande sur le marché américain, il deviendrait certainement plus difficile de remédier rapidement au problème du déséquilibre budgétaire au Canada.

Mais un deuxième scénario mérite également d'être examiné, à savoir que la politique économique américaine pourrait devenir proactive. Une éventuelle modification du régime budgétaire des États-Unis pourrait prendre une orientation plus favorable. Il serait alors possible que la politique monétaire s'assouplisse plus rapidement que dans le scénario de référence que nous avons retenu pour les États-Unis. Cette stratégie proactive n'est toutefois pas exempte de risques. Ainsi, les importations des États-Unis seraient davantage stimulées que les exportations, à moins d'une dévaluation marquée du dollar US. Si les taux de change ne s'ajustaient pas, le déficit du compte courant des États-Unis s'alourdirait.

Malgré tout, cette éventualité aurait un côté positif, en particulier en ce qui a trait à l'utilisation des entrées de capitaux aux États-Unis. Une proportion moins élevée de l'épargne serait affectée à la consommation publique à mesure que le déficit fédéral diminuerait, ce qui laisserait plus de latitude à l'investissement privé et faciliterait le service de la dette extérieure des États-Unis. Les répercussions d'une politique américaine proactive sur le Canada sont également claires : les tensions qui font monter les taux d'intérêt diminueraient et la demande de produits canadiens augmenterait sur le marché américain. Le Canada serait donc moins obligé de compter sur les leviers de la politique intérieure pour corriger son déséquilibre budgétaire.

Tableau A-4

Certains indicateurs de l'économie américaine, trois scénarios, 1989-2000

En pourcentage, sauf indication contraire

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Moyenne 1991-1995	Moyenne 1996-2000
Croissance :									
PNB réel									
Scénario de référence	2,9	2,1	3,0	2,9	2,9	2,7	2,6	2,8	2,4
Scénario de récession	2,9	1,1	2,0	3,5	2,7	2,2	2,3	2,5	2,4
Scénario proactif	2,9	2,1	3,3	3,1	3,0	2,8	2,6	3,0	2,4
Emploi									
Scénario de référence	2,1	1,0	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,7	1,4
Scénario de récession	2,1	0,6	1,0	1,7	1,6	1,4	1,4	1,4	1,4
Scénario proactif	2,1	1,0	1,8	1,8	1,8	1,7	1,6	1,7	1,3
Indice des prix à la consommation									
Scénario de référence	5,1	4,6	5,0	5,1	4,9	5,0	5,2	5,0	5,8
Scénario de récession	5,1	4,6	4,8	5,1	4,8	4,4	4,4	4,7	5,0
Scénario proactif	5,1	4,6	4,9	5,2	5,1	5,2	5,4	5,2	5,9
Taux de chômage									
Scénario de référence	5,4	5,8	5,5	5,2	4,8	4,4	4,2	4,8	4,0
Scénario de récession	5,4	6,2	6,6	6,2	5,9	5,7	5,7	6,0	5,5
Scénario proactif	5,4	5,8	5,4	5,0	4,5	4,1	3,9	4,6	3,8
Ratio des fonds fédéraux									
Scénario de référence	9,7	9,5	8,7	8,4	8,2	8,3	8,4	8,4	8,9
Scénario de récession	9,9	11,1	9,7	8,4	8,2	8,3	8,4	8,6	8,9
Scénario proactif	9,7	8,4	7,1	6,9	6,7	6,8	6,9	6,9	7,9
Taux de change pondéré sur la base du commerce extérieur (base 100 pour 1980)									
Scénario de référence	170,9	178,9	179,5	174,9	168,3	164,3	161,3	169,7	153,0
Scénario de récession	170,9	166,4	146,4	153,4	160,8	161,9	161,3	156,8	153,0
Scénario proactif	170,9	178,9	179,5	174,9	168,3	164,3	161,3	169,7	153,0
Proportion du PNB :									
Solde budgétaire fédéral									
Scénario de référence	–2,8	–2,3	–1,4	–1,0	–0,6	–0,2	0,2	–0,6	0,9
Scénario de récession	–2,8	–2,9	–2,6	–1,9	–1,6	–1,4	–1,2	–1,7	–0,6
Scénario proactif	–2,8	–2,1	–1,0	–0,3	0,4	0,6	1,1	0,2	2,0
Solde du compte courant									
Scénario de référence	–2,3	–2,2	–2,2	–2,2	–2,1	–2,1	–2,1	–2,1	–2,1
Scénario de récession	–2,3	–2,1	–1,6	–1,2	–1,5	–1,6	–1,5	–1,5	–1,5
Scénario proactif	–2,3	–2,3	–2,4	–2,3	–2,3	–2,3	–2,3	–2,3	–2,4

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, juillet 1989, d'après des projections de WEFA.

Notes

Chapitre 1

1 Conseil économique du Canada, *Recibler les priorités*, Vingt-cinquième Exposé annuel, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1988.

Chapitre 2

1 Conseil économique du Canada, *Le nouvel espace financier – Les marchés canadiens et la mondialisation*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1989, p. 4.

2 À moyen terme, le fardeau du remboursement s'alourdira si, comme beaucoup le prévoient, une nouvelle faiblesse cyclique du prix des ressources s'accompagne d'une dépréciation du dollar canadien.

3 Conseil économique du Canada, *Recibler les priorités*, p. 26.

4 Le Groupe des Sept comprend les États-Unis, la Grande-Bretagne, le Canada, la France, l'Allemagne de l'Ouest, l'Italie et le Japon.

5 Voir Conseil économique du Canada, *Politiques d'adaptation dans le secteur manufacturier*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1988, p. 58-59.

6 Voir George L. Brinkman, « The competitive position of Canadian agriculture », dans *Revue canadienne d'économie rurale*, vol. 35 (juillet 1987); et Colin Carter, Alex F. McCalla et Andrew Schmitz, *Le Canada et le marché mondial des céréales – Tendances, politiques et perspectives*, Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1989.

7 Voir Alan V. Deardorff et Robert M. Stern, « A computational analysis of alternative scenarios for multilateral trade liberalization », Conseil économique du Canada, Document nº 363, Ottawa, août 1989.

Chapitre 3

1 Ces chiffres reposent sur les « comptes du bilan national », qui s'appuient à leur tour sur la définition des recettes et des dépenses publiques que l'on trouve dans les comptes nationaux. Le déficit des comptes nationaux est inférieur au déficit budgétaire consigné dans les comptes publics principalement parce qu'on y inclut l'excédent annuel du compte des pensions de retraite de la fonction publique. Sur la base des comptes publics, la dette fédérale nette représentait 53,2 % du PIB au cours de l'année financière 1987-1988. En guise de comparaison, la dette nette du gouvernement fédéral, à l'exclusion des sociétés d'État, s'élevait à 39 % du PIB en 1988, selon les comptes du bilan national. À moins d'indication contraire, toutes les références contenues dans ce chapitre s'appliquent aux données des comptes nationaux.

2 Cette mesure de la valeur nette repose principalement sur les biens corporels et exclut d'autres éléments constituants de l'investissement public qui pourraient avoir de l'importance. Le ratio serait différent, par exemple, s'il comprenait les contributions publiques au développement du capital humain, qui sont faites principalement par le biais des dépenses d'éducation et de santé. Les dépenses fédérales dans ce domaine se font cependant en grande partie sous forme de paiements de péréquation, et il se peut que la contribution nette des paiements, même s'ils sont dirigés dans le domaine de l'éducation ou de la santé, n'augmente pas tant l'investissement que la consommation.

3 Nous reconnaissons, bien sûr, qu'après l'examen par les membres du Parlement et suite aux discussions ultérieures qui auront lieu avec les gouvernements des provinces, des modifications pourront être apportées à certains des aspects de la taxe et des mesures législatives pertinentes.

4 Nous sommes bien conscients des divergences de vue qui existent à ce sujet. Pour une analyse plus poussée de la taxe sur les produits et services, voir la présentation et le témoignage de la présidente du Conseil économique devant le Comité permanent des Finances, le 27 septembre 1989.

5 Nous avons analysé les répercussions d'une hausse de la croissance économique potentielle comportant les éléments suivants : augmentation des investissements, accroissement de l'immigration et hausses plus rapides de la productivité. À long terme, cette option permettrait au Canada de mieux faire face à une intense concurrence mondiale, mais elle ne fournirait pas de solution rapide au déséquilibre budgétaire.

6 Nous avons aussi envisagé un scénario de mesures d'austérité plus draconiennes qui impose non seulement un gel des dépenses, mais aussi d'importantes compressions budgétaires. Dans ce cas, on appliquerait les compressions suivantes au cours du premier trimestre de 1990 : réduction de 10 % des allocations familiales, de 10 % des subventions aux entreprises, de 10 % de l'aide à l'investissement et de 5 % des paiements de péréquation et de l'embauche dans la

fonction publique fédérale, respectivement. Dans ce cas aussi nous présumons qu'il n'y aura pas de rattrapage. Les dépenses diminueraient alors de 8 milliards de dollars en 1992, réduction qui serait cependant compensée par un manque à gagner de 3 milliards attribuable au ralentissement de l'activité économique. Ce scénario ne rapprocherait que d'un an le rétablissement de l'équilibre budgétaire (comparativement au scénario du gel décrit dans le corps de l'Exposé) et provoquerait une flambée du chômage.

7 Ces ratios n'ont pas été calculés de la même façon que la série chronologique illustrée au graphique 3-2. Dans le modèle dont est tiré le graphique 3-11, la dette fédérale est calculée en fonction de la valeur de l'encours des obligations d'épargne du Canada, des bons du Trésor et des autres titres publics à long et à court termes.

8 Il importe de noter que l'on ne s'entend pas pour dire si la spirale inflationniste a résulté effectivement d'une inflation par les coûts.

Chapitre 4

1 Hans Messinger et Frank Fedyk, « The impact of government income transfers on poverty in Canada », communication présentée à la réunion de juin 1988 de l'Association canadienne d'économique.

2 J. Myles, G. Picot et T. Wannell, « Les salaires et les emplois au cours des années 80 : évaluation des salaires des jeunes et déclin de la classe moyenne », Statistique Canada, Division des études sociales et économiques, document de recherche nº 17, Ottawa, juillet 1988; et David K. Foot et Jeanne C. Li, « Youth unemployment: A reply », dans *Analyse de politiques*, vol. 14, nº 1, 1988, p. 109-111.

3 Myles, Picot et Wannell, « Les salaires et les emplois ».

4 Voir James B. Davies, « The relative impact of inheritance and other factors on economic inequality », *The Quarterly Journal of Economics*, août 1982; et James B. Davies et France St-Hilaire, *Diverses options de réforme de l'imposition des revenus du capital au Canada*, Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987.

5 R. K. Chawla, « La répartition de la richesse au Canada et aux États-Unis », dans *L'emploi et le revenu en perspective*, Statistique Canada, nº 75-001 au catalogue (à paraître).

Chapitre 5

1 Contrairement à un véritable régime de financement par répartition, le RPC et le RRQ sont des régimes à financement partiel. Les fonds accumulés détenus par le RPC représentaient presque cinq fois ses dépenses annuelles en 1986. D'après les taux de cotisation établis par les modifications apportées en janvier 1987, ce ratio devrait diminuer de plus des deux tiers d'ici à 2030.

2 Pour des raisons de cohérence avec le tableau 5-4, la croissance de la productivité est mesurée par le taux d'augmentation du PIB réel par employé.

3 Nous nous intéressons ici uniquement aux lacunes que comportent les mesures actuelles de la production et de la croissance économique réelle. Nous n'abordons pas l'éventualité que l'épuisement des ressources limite les possibilités d'expansion économique à long terme. On a en fait réussi à éviter les répercussions négatives prévues de l'exploitation des ressources non renouvelables grâce surtout à des innovations techniques dans le domaine de l'extraction des ressources, à l'utilisation de ressources de remplacement, à la substitution entre les ressources et à d'autres facteurs de production. Les méthodes actuelles de comptabilité nationale ne tiennent pas adéquatement compte de l'érosion du « capital naturel » attribuable à l'épuisement. Or, si nous ne tenons pas compte de cette forme de dépréciation, nous risquons de surestimer non seulement le capital que nous léguerons aux générations à venir, mais aussi le revenu national net réel.

4 On a par exemple fait des progrès dans la réduction des dangers chimiques en interdisant l'usage du DDT et en réglementant des composés industriels comme les byphényles polychlorés (les BPC) et le mirex. Les restrictions imposées sur l'utilisation de certains détergents au phosphore ont aidé à abaisser les niveaux de phosphore dans le bas des Grands Lacs. Les concentrations de monoxyde de carbone et de plomb dans les villes canadiennes ont diminué à la suite de l'imposition de normes sur les systèmes d'échappement des véhicules et du remplacement progressif du parc de vieux véhicules. L'exposition aux radiations a aussi diminué considérablement depuis le début des années 60, après l'interruption des essais nucléaires atmosphériques.

5 Commission mondiale sur l'environnement et le développement (sous la présidence de Gro Harlem Brundtland), *Notre avenir à tous*, Éditions du fleuve et ministère des Communications du Québec, 1988.

6 Lors de la Conférence mondiale sur l'atmosphère en évolution, qui a eu lieu à Toronto en 1988, les scientifiques ont préconisé une réduction de 20 % des dégagements de gaz carbonique dans le monde d'ici à 2005. Cette réduction était alors considérée comme la première étape vers la réalisation d'un objectif à long terme : réduction de 50 %.

7 C. A. Sonnen, « The environment-economy linkage: An exploration of issues and impact, » Informetrica, Ottawa, avril 1989.

8 Voir en particulier Conseil économique du Canada, *Hors du labyrinthe fiscal – Une réforme de l'impôt sur l'épargne et l'investissement*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987.

Chapitre 6

1 Richard H. Tawney, *Equality*, New York, Capricorn Books, 1981, p. 32.

2 Voir *Vers un renouveau*, Rapport définitif de l'Enquête sur la politique fédérale des eaux, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

3 Conseil économique du Canada, *Recibler les priorités*, p. 64.

4 Conseil économique du Canada, *Sous les feux de la concurrence – L'adaptation dans le secteur manufacturier*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1988.

Appendice

1 Le texte de cet appendice est inspiré de R. S. Preston, H. M. Saiyed et B. Cain, « Spending cuts as an option to the solution of fiscal imbalance in Canada », document préparé pour le Conseil économique du Canada, août 1989.

Liste des tableaux, des graphiques et des figures

Tableaux

2-1	Structure des exportations de marchandises, certains pays, 1965 et 1986	9
2-2	Part des produits de haute technologie dans les exportations mondiales, par pays ou région, 1971-1986	9
2-3	Épargne et investissement dans certains pays, 1970-1986	10
2-4	Répartition des entrées d'investissements directs étrangers, par grande région, 1975-1985	11
2-5	Évolution de la composition des exportations canadiennes, 1980-1988	13
2-6	Avantages comparatifs – Classement selon les groupes de produits, Canada, 1971 et 1986	15
2-7	Coût unitaire de la main-d'œuvre aux États-Unis par rapport au Canada, 1980-1988	18
2-8	Ampleur des restrictions quantitatives au commerce international dans les années 80	19
3-1	Certains indicateurs de la performance projetée de l'économie canadienne, 1989-2000	31
4-1	Revenu moyen et composition du revenu des familles et des individus sans attaches jeunes et dans la force de l'âge, Canada, 1973 et 1986	37
4-2	Revenu moyen et composition du revenu des familles et des individus sans attaches âgés, Canada, 1973 et 1986	38
4-3	Proportion des ménages qui possèdent leur résidence, Canada, 1961-1986	41
4-4	Contribution des catégories professionnelles à la variation totale de l'emploi, Canada, 1981-1986	42
4-5	Taux de chômage, Canada, selon la province, 1968, 1980 et 1988	43
4-6	Répartition des emplois en équivalent de plein temps (EPT) par grand secteur, Canada, 1981 et 1986	46
4-7	Variation nette des emplois en EPT, selon le niveau salarial, Canada, 1981 et 1986	46
4-8	Composantes du revenu supplémentaire du travail, Canada, 1980 et 1988	48
4-9	Proportion des actifs âgés de 15 à 64 ans qui participent à des régimes de pension et (ou) détiennent des REER, selon la catégorie salariale, Canada, 1984	49
5-1	Tendances démographiques au Canada, 1921-1988	55
5-2	Population projetée du Canada, trois scénarios, 1988-2040	57
5-3	Répartition projetée de la population canadienne selon l'âge, trois scénarios, 1988-2040	58
5-4	Croissance de la productivité nécessaire, compte tenu de l'évolution démographique et de l'augmentation des coûts des soins de santé, trois scénarios, Canada, 1987-2040	60
5-5	Tendances des dégagements d'anhydride sulfureux et d'oxyde d'azote au Canada et aux États-Unis, 1955-1985	64
6-1	Cibles et projections, 1989-1993	72
A-1	Hypothèses du scénario de référence pour les États-Unis, 1989-2000	78
A-2	Scénario de référence pour les États-Unis, certains indicateurs, 1961-2000	79

A-3 Scénario de référence pour les États-Unis, certains indicateurs, 1989-2000 79
A-4 Certains indicateurs de l'économie américaine, trois scénarios, 1989-2000 81

Graphiques

1-1 Croissance annuelle moyenne du revenu réel du travail et de la productivité, Canada, 1966-1987 2
1-2 Composition de la population canadienne, selon les groupes d'âges, 1988-2040 2
1-3 Rapport des recettes et dépenses du gouvernement fédéral au PIB, Canada, 1961-1987 3
1-4 Rapport des versements d'intérêts aux recettes fédérales, Canada, 1950-1988 4
2-1 Rapport de la dette extérieure à la dette totale, selon les paliers de gouvernement, Canada, 1952, 1967 et 1987 11
2-2 Variation de la production par heure-personne, selon les industries, Canada et États-Unis, 1980-1987 14
2-3 Productivité de la main-d'œuvre dans le secteur de la fabrication (production horaire) dans certains pays par rapport à celle des États-Unis, 1951-1987 16
2-4 Comparaison de la compétitivité du secteur de la fabrication de quatre pays industrialisés, 1980-1987 17
3-1 Ratio de la dette publique au PIB (ou PNB), certains pays, 1975-1988 23
3-2 Ratio des recettes, des dépenses et de la dette nette du gouvernement fédéral au PIB, Canada, 1961-1988 24
3-3 Évolution de la composition des dépenses du gouvernement fédéral, Canada, 1968-1988 26
3-4 Rapport des éléments d'actif publics au PIB, Canada, 1961-1987 27
3-5 Rapport projeté du déficit fédéral au PIB (scénario de référence), Canada, 1989-2000 28
3-6 Années dans lesquelles le déficit fédéral se convertit en excédent, selon diverses hypothèses, Canada, 1989-2000 29
3-7 Facteurs qui influent sur la croissance potentielle du PIB, Canada, 1966-2000 30
3-8 Effet projeté de trois scénarios extérieurs sur certains indicateurs économiques, Canada, 1989-2000 32
3-9 Effet projeté de trois scénarios relatifs aux politiques canadiennes sur certains indicateurs économiques, Canada, 1989-2000 33
3-10 Effets projetés du recentrage combiné des politiques américaines et canadiennes sur certains indicateurs économiques, Canada, 1989-2000 34
3-11 Effet projeté de quatre scénarios sur le rapport de la dette fédérale nette au PIB, Canada, 1989-2000 35
4-1 Croissance du revenu familial réel, selon l'âge du chef de famille, Canada, 1967-1987 39
4-2 Richesse relative des familles, selon l'âge du chef de famille, Canada, 1977 et 1984 40
4-3 Répartition des gains annuels, Canada, 1967-1986 41
4-4 Variation du revenu réel du travail et de la productivité, Canada, 1966-1987 44
4-5 Revenu personnel – Composantes travail et placements, Canada, 1977-1989 45
4-6 Variation de la répartition des salaires des emplois en EPT, selon le secteur industriel, Canada, 1981-1986 47

5-1 Coefficients projetés de dépendance des personnes âgées, Canada, 1987-2040 59
5-2 Évolution annuelle moyenne de la superficie des terres forestières productives du Canada, 1977-1981 62

Figures

2-1 Science et technologie – Performance du Canada 18
5-1 Processus de création de la richesse nationale – Choix actuels et possibilités futures 54

Liste des collaborateurs

Recherche

R. A. Jenness, directeur

G. Betcherman
C. Caron
R. Hirshhorn
N. Leckie
B. Lodh
S. Magun
P. Mercier
S. Rao
F. Tcharkari

Les perspectives économiques

R. S. Preston, directeur

A. Burns
B. Cain
P. E. Nevin
H. M. Saiyed
M. E. Willis

Nous exprimons aussi notre gratitude à Mesdames Lise Sabourin et Mary Rowe, ainsi qu'aux équipes de soutien du Conseil, et en particulier aux services de l'informatique, des publications et des dossiers, pour leur contribution à la préparation de l'Exposé.